



**A GUIDE  
FOR MINISTERS  
AND  
SECRETARIES OF STATE**

**National Library of Canada cataloguing in publication data**

Canada. Privy Council Office

A Guide for Ministers and Secretaries of State

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Le guide du ministre et du secrétaire d'État.

Issued also on the Internet.

ISBN 0-662-66566-X

Cat. No. CP22-65/2002

1. Cabinet ministers -- Canada -- Handbooks, manuals, etc.
2. Administrative agencies -- Canada -- Handbooks, manuals, etc.
- I. Title.

JL95.C32 2002 321.8'043'0971 C2002-980133-8E

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

Print copies available from:

Information, Research and Media Services

Privy Council Office

85 Sparks Street, Room 1000

Ottawa, Ontario

K1A 0A3

Phone: (613) 957-5153

Fax: (613) 957-5043

[info@pco-bcp.gc.ca](mailto:info@pco-bcp.gc.ca)



© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2002



PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

### ***A MESSAGE TO MINISTERS AND SECRETARIES OF STATE***

I believe it is essential to maintain the integrity of elected public office and, more generally, of public life in Canada. The members of the Ministry represent many cultures and perspectives, and our activities must be guided by trust, integrity and respect. Consistent with the demands and expectations of Canadians, I hold you, as Ministers and Secretaries of State, accountable for maintaining the highest standards of conduct for all your ministerial and personal actions.

Public confidence in our government institutions is vital to democracy. *A Guide for Ministers and Secretaries of State* explains the principles of ministerial responsibility and actions that are intended to guide you in undertaking your official duties. The conduct of Ministers and Secretaries of State is to be guided by the following principles:

- Ministers and Secretaries of State must act with honesty. They must uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced. Ministers and Secretaries of State, in particular, have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that bears the closest public scrutiny. This obligation is not fully discharged merely by acting within the law.
- Ministers are responsible for preserving public confidence in the integrity of management and operations within their departments. They must carry out the powers, duties and functions of their portfolios in accordance with the constraints provided by statute and convention.
- Ministers are accountable to Parliament for the use of powers vested in them by statute. This requires their presence in Parliament to answer questions about the use of those powers. They must accept the responsibilities that flow from those powers. It is of paramount importance for Ministers to give honest, accurate and truthful information to Parliament. They must take steps to correct any inadvertent error at the earliest opportunity.

- Ministers and Secretaries of State are bound by their oath as Privy Councillors. This oath requires them to uphold the rules and confidentiality of Cabinet decision making and to share equally in the collective responsibility for their actions.
- Ministers and Secretaries of State must respect the non-partisan nature of the Public Service of Canada. They can rely on it to provide the support they need to fulfil their ministerial functions and mandate without regard to political partisanship.

*A Guide for Ministers and Secretaries of State* will assist you in fulfilling your commitment to the Canadian public to perform your duties in an open and ethical manner that will withstand public scrutiny and maintain a culture of integrity.

Jean Chrétien  
Prime Minister of Canada

June 2002

# Table of Contents

## Introduction

### I. Ministerial Responsibility and Accountability

1. Individual Ministerial Responsibility ..... 1
2. Collective Ministerial Responsibility ..... 2
3. Ministerial Accountability and Answerability ..... 3

### II. Portfolio Responsibilities and Support

1. Powers, Duties and Functions ..... 5
2. Portfolio Management ..... 6
3. Ministers of State and Secretaries of State ..... 6
4. Parliamentary Secretaries ..... 7
5. Deputy Ministers ..... 8
6. Department Officials ..... 9
7. Non-departmental Bodies ..... 9
8. Acting Ministers ..... 10

### III. Ministerial Relations with Parliament

1. Ministerial House Duties ..... 11
2. Ministerial Senate Duties ..... 13
3. Parliamentary Committees  
and the Role of Departmental Officials ..... 13

### IV. Consultation and Coordination

1. Central Agencies ..... 15
  - a) Privy Council Office ..... 15
  - b) Department of Finance ..... 16
  - c) Treasury Board Secretariat ..... 16
  - d) Other Departments ..... 16
2. The Prime Minister's Office ..... 16
3. Federal-Provincial-Territorial Relations  
and Regional Co-ordination ..... 17
4. Appointments ..... 18
5. Communications and Public Announcements ..... 18

### V. Standards of Conduct

1. Ministerial Conduct ..... 19
2. Conflict of Interest ..... 19
3. Relations with the Judiciary and Other Government Agencies ..... 20
4. Invitations ..... 21

## **VI. Administrative Matters**

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Ministers' and Secretaries of State's Offices<br>and Exempt Staff ..... | 23 |
| 2. Security .....                                                          | 24 |
| 3. Cabinet, Institutional and Personal Records .....                       | 24 |
| 4. Access to Cabinet and Ministerial Confidences .....                     | 25 |
| 5. Public Access to Information and Privacy .....                          | 25 |
| 6. Financial Management .....                                              | 26 |
| 7. Ministerial Travel Co-ordination .....                                  | 26 |
| 8. Foreign Honours .....                                                   | 27 |

### **Annex A. Federal Government Institutions: The Executive**

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. The Crown, the Governor General and the Queen's<br>Privy Council for Canada: The Formal Constitution ..... | 29 |
| 2. The Prime Minister's Functions and Powers:<br>The Effective Constitution .....                             | 30 |
| 3. The Ministry, the Cabinet and the Governor in Council ....                                                 | 31 |
| 4. Ministers and the Law .....                                                                                | 32 |

### **Annex B. Cabinet Decision Making**

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| 1. Basic Rules for Cabinet Business .....       | 35 |
| 2. Decision Making Process and Procedures ..... | 36 |
| a) The Frameworks .....                         | 36 |
| b) The Process .....                            | 37 |
| 3. Legislative Program .....                    | 37 |
| 4. The Cabinet and Cabinet Committees .....     | 38 |
| 5. Orders in Council .....                      | 39 |
| 6. Financial Procedure .....                    | 39 |

### **Annex C. Appointments .....**

41

### **Annex D. Cabinet, Institutional and Personal Records .....**

43

## **Introduction**

This Guide sets out the duties and responsibilities of the Prime Minister, Ministers including Ministers of State, and Secretaries of State. It also outlines key principles of responsible government in Canada. This essential information will help members of the Ministry individually and collectively support the Prime Minister in managing the business of the Government of Canada.

Ministers and Secretaries of State who want further information or advice about the subject matters of this document may consult the Secretary to the Cabinet or their deputy minister. This document has been prepared by the Machinery of Government Secretariat in the Privy Council Office, which is responsible for supporting the Secretary to the Cabinet and deputy ministers by advising them on matters contained in this Guide.

# I

## Ministerial Responsibility and Accountability

Ministers of the Crown are chosen by the Prime Minister, who may ask for their resignation at any time. The Ministry includes Ministers, Ministers of State and Secretaries of State, who together help carry out the mandate of the government. Government policy is established by the Cabinet, which is made up of Ministers and Ministers of State, but not Secretaries of State.

Ministers of the Crown are responsible and accountable to the Prime Minister and Parliament in two fundamental ways:

- Individually, for their performance in carrying out the responsibilities of the portfolio assigned to them by the Prime Minister.
- Collectively, in support of the Cabinet team and its decisions.

Ministers' individual and collective responsibility is an essential principle guiding the rule of Cabinet government in Canada, and is at the core of the standards for ministerial behaviour.<sup>1</sup>

### I.1. Individual Ministerial Responsibility

Parliament confers power on a Minister through parliamentary statutes that set out the duties and functions for which the Minister is individually responsible. In addition to these enabling statutes, there are "unwritten" conventions or precedents governing the ways in which Ministers fulfil their

---

<sup>1</sup> Details may be found in *Responsibility in the Constitution*, Privy Council Office, 1993.

responsibilities and account for their actions in exercising their statutory authority.

In addition to statutory powers conferred on them by Parliament, Ministers may also have other responsibilities assigned to them by the Prime Minister.

## **I.2. Collective Ministerial Responsibility**

All members of the Ministry, including Ministers of State and Secretaries of State, are collectively responsible for carrying out the government's policies as established by the Cabinet. They are therefore expected to work in close consultation with their ministerial colleagues. This principle is the foundation of a key "unwritten" constitutional convention known as Cabinet solidarity. Co-ordinated and consistent communication with Parliament and the public is another essential requirement of Cabinet government.

Policies presented to Parliament and to the public must be the agreed policies of the Cabinet. Ministers cannot dissociate themselves from or repudiate the decisions of their Cabinet colleagues unless they resign from the Cabinet.

Cabinet solidarity is further reinforced by the Privy Councillor's oath requiring Ministers to declare their opinion as decisions are being made, and to strictly observe the rules of Cabinet confidentiality once decisions are taken. Collective decision making therefore requires extensive consultation among Ministers.

Ministers also make decisions collectively for practical reasons. In working towards achieving government objectives, ministerial responsibilities may overlap or have implications for other Ministers. The increasing complexity of issues means that, if the government's objectives are to be achieved, policies and programs must be reviewed in relation with each other. Ministers also have responsibilities for representing the different perspectives and interests of their regions, and these inevitably cut across the departmental division of government activities.

Ministers also share two limited assets: parliamentary time and financial resources of the Consolidated Revenue Fund. Only a relatively small number of major initiatives can be handled at one time. Thus, the government's overall policy agenda necessarily impinges on the portfolio goals of individual

Ministers. Ministers therefore need to work closely together to ensure their goals are considered in the broader objectives of the government's agenda.

### **I.3. Ministerial Accountability and Answerability**

In providing good government for the people of Canada, Ministers are responsible and *accountable to Parliament* for the use of those powers vested in them by statute. Ministers must be present in Parliament to respond to questions on the use of those powers, as well as to accept responsibility and account for that use. Whether a Minister has used the powers appropriately is a matter of political judgment by Parliament. The Prime Minister has the prerogative to evaluate the consequences and to reaffirm support for that Minister or to ask for his or her resignation.

Ministers are also required to *answer to Parliament* by providing information to Parliament on the use of powers by bodies that report to Parliament through them. In providing the information, Ministers must take into account all implications, including the lawful protection of privacy and the Minister's statutory authority over the organization. The Public Service supports Ministers by providing information that assists them in answering to Parliament.



## II

### Portfolio Responsibilities and Support

In appointing a Minister to a portfolio, the Prime Minister may assign a broad range of responsibilities, from their immediate departmental powers, duties and functions to other special assignments or roles. In exercising the powers conferred by Parliament and in implementing Cabinet decisions, Ministers are supported by a deputy minister and departmental officials. They are also provided with resources for exempt staff,<sup>2</sup> whom they personally appoint to assist them in constituency and political work.

Given his role as head of government, the Prime Minister has a responsibility for the effective operation of the whole of government and often has to answer in the House for the operation of all departments and agencies. This may mean that, in carrying out this overarching responsibility, the Prime Minister will be involved in matters within the responsibility of individual Ministers.

This Chapter provides information on the framework and management of ministerial portfolios and on the Public Service resources that provide support to Ministers.

#### II.1. Powers, Duties and Functions

Departmental *powers, duties and functions* are vested in Ministers through statute. Many of these powers are normally delegated to deputy ministers and departmental officials, who act on their behalf. Ministers are individually responsible to Parliament and the Prime Minister for their own actions and those of their department, including the actions of all officials under their management and direction, whether or not the Ministers had prior knowledge. In practice, when errors or wrongdoings are committed by officials

---

<sup>2</sup> See Chapter VI, section 1 regarding exempt staff.

under their direction, Ministers are responsible for promptly taking the necessary remedial steps and for providing assurances to Parliament that appropriate corrective action has been taken to prevent reoccurrence.

Ministers' responsibilities may include a variety of non-departmental bodies such as Crown corporations or tribunals. In accordance with the enabling legislation, Ministers exercise varying degrees of control and responsibility for the agencies that are part of their portfolio.

The Prime Minister may assign additional responsibilities to a Minister, either through an Order in Council<sup>3</sup> or as a result of a designation by the Prime Minister (for example, political regional responsibilities). Consequently, ministerial responsibilities can encompass a *portfolio* of diverse activities, some based on statute, others on specific direction provided by the Prime Minister.

## **II.2. Portfolio Management**

The quality of the delivery of programs and services to the public that is in keeping with the government's objectives depends strongly upon Ministers' ability to manage their respective portfolios. They must ensure that all organizations under their responsibility work together in a coherent fashion within the portfolio, yet with varying degrees of independence.

The Minister is always responsible for all aspects of his or her portfolio, even in situations where the Minister is assisted by Ministers of State or Secretaries of State.

## **II.3. Ministers of State and Secretaries of State**

A Minister of State can be appointed to assist another Minister or to undertake responsibilities assigned by the Prime Minister. While a Minister of State does not have a portfolio independent of the Minister he or she assists, the Minister of State is a colleague and peer, not a subordinate, of that Minister. Ministers of State are members of the Cabinet, participate in collective decision making and are bound by the doctrine of collective responsibility.

Secretaries of State can be appointed to provide additional support to Ministers and to the government as a whole. Although they are not members of the Cabinet, Secretaries of State are part of the Ministry, are bound by collective responsibility and may attend Cabinet meetings as requested by the

---

<sup>3</sup> See Annex B, section 5 regarding Orders in Council.

Prime Minister. They must protect any Cabinet information to which they have access.

When Ministers of State and Secretaries of State are appointed to assist a Minister, the Prime Minister provides them with a mandate letter. It is left to the portfolio Minister to outline their specific roles, bearing in mind that it is the Minister who is legally responsible and accountable for the entire portfolio as well as for responding to any broad direction on priorities conveyed by the Prime Minister. Since Secretaries of State and, generally, Ministers of State do not themselves formally preside over a department or any other portion of the Public Service, the deputy minister of the portfolio Minister's department is responsible for providing them with departmental support.

#### **II.4. Parliamentary Secretaries**

Parliamentary Secretaries are chosen by the Prime Minister and are assigned to assist Ministers for a specified period of time.

Although they assist Ministers on a broad range of ministerial responsibilities, Parliamentary Secretaries are not members of the Ministry. Consequently, they cannot speak for the Ministry as a whole. They are not bound by collective responsibility and they cannot participate in Cabinet or Cabinet committee decision making. They may be members of House Committees but are excluded by House rules from chairing committees, with the exception of the Parliamentary Secretary to the Government House Leader. While Parliamentary Secretaries may explain their Minister's policies, departmental "powers, duties and functions" cannot be delegated to them. Since they cannot have delegated departmental responsibilities, Parliamentary Secretaries do not have authority over officials, nor can they initiate departmental actions.

The responsibilities of Parliamentary Secretaries are carried out within the policy and program frameworks set out by their Minister. They may also be called upon to support other Ministers in the portfolio. Parliamentary Secretaries generally support a Minister in a range of House of Commons responsibilities and can help the Minister maintain contacts with other members and senators. However, they do not normally reply to sensitive policy questions during Question Period; in the Minister's absence, such questions are answered by the acting Minister. Given that they work under the direction of a Minister, Parliamentary Secretaries cannot introduce a Private Member's bill or motion, because such action may give the appearance that the government endorses the initiative.

Parliamentary Secretaries are subject to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* and are sworn not to disclose privileged information. Further information on these matters can be obtained from the Ethics Counsellor or the Privy Council Office.

## **II.5. Deputy Ministers**

Deputy ministers are professional, non-partisan public servants. They are chosen and assigned by the Prime Minister on the advice of the Clerk of the Privy Council and are appointed by the Governor in Council.<sup>4</sup> Their role is to provide their Minister with the broadest possible expert advice and support needed for the Minister's portfolio responsibilities, and to undertake the day-to-day management of the department on behalf of their Minister. However, deputy ministers do not exercise direct authority over non-departmental bodies within the portfolio.

Deputy ministers are responsible and accountable for a wide range of duties including policy advice, program delivery, internal departmental management, and interdepartmental co-ordination. In performing these duties, deputy ministers have a fundamental responsibility to support both the individual and collective responsibilities of their Minister. They are accountable, in the first instance, to their Minister, and a co-operative relationship between the two is critical. The advice that deputy ministers provide should be objective and must respect the law. If conflict occurs between the Minister's instructions and the law, the law prevails.

As a result of their role in the collective management of the government, deputy ministers are also accountable to the Prime Minister for responding to the policies of the Ministry as a whole and to the requirements of the Treasury Board and the Public Service Commission. This includes ensuring that appropriate interdepartmental consultation occurs on any matter that may touch upon broader ministerial responsibilities. In this capacity, deputy ministers are required to keep the Secretary to the Cabinet informed of any matter they consider significant enough to affect their responsibilities or those of their Minister. If the issue is of sufficient concern, the Secretary to the Cabinet will inform the Prime Minister.

---

<sup>4</sup> See Annex A, section 3 for a definition of Governor in Council.

## **II.6. Departmental Officials**

The department reports to the Minister through the deputy minister in a clear chain of command. Deputy ministers are chosen by the Prime Minister, whereas assistant deputy ministers, other executives and departmental officials are appointed according to conditions set out by the Public Service Commission. The accountability of departmental officials is to the Minister through the deputy minister, but it is the Minister who is accountable to Parliament.

Federal officials must work within the laws of Canada, and are expected to maintain the tradition of the political neutrality of the Public Service. This ensures their continuing ability to provide professional, candid and frank advice. In no circumstances should departmental officials be asked to participate in partisan political activities.

## **II.7. Non-departmental Bodies**

Most Ministers are responsible for several non-departmental bodies such as Crown or departmental corporations, agencies, commissions, tribunals or boards. A Minister's degree of control and responsibility for a non-departmental body is defined in the Act that establishes that body. While a Minister's relationship with a non-departmental body is at arm's length, the Minister must still provide the organization with general guidance on the government's objectives and expectations. *Ministers need to know both the details of their responsibilities, as well as the limits of their powers, for those bodies.* Deputy ministers can provide advice to Ministers on these issues.

The nature of the relationship between a Minister and an administrative tribunal with independent decision-making or quasi-judicial functions is a particularly sensitive issue. Ministers must not intervene in specific decisions of those bodies.

Heads of non-departmental bodies are appointed by the Governor in Council, on the recommendation of the responsible Minister, after consultation with the Prime Minister. Their responsibilities and duties, and those of the designated Minister, vary with each governing statute. Many are responsible not to Ministers, but *through* Ministers, to Parliament. While their degree of independence from the portfolio Minister may vary, all have a responsibility to answer to Parliament. Heads of non-departmental bodies and their officials appear before parliamentary committees and do so in accordance with the principles of ministerial responsibility and the political neutrality of public servants. Many non-departmental bodies are required to report annually to

Parliament, through their designated Minister, on their performance and planning.

#### **II.8. Acting Ministers**

The Prime Minister establishes a standing roster of acting and alternate Ministers who assume additional duties when their colleagues are unable to perform their duties. The roster is formalized by an Order in Council. The Prime Minister can act for any Minister, but normally does so only when the designated acting Minister or the alternate Minister is not available.

Ministers acting on behalf of their colleagues may exercise the full powers of the Minister, but are advised not to make major decisions in the Minister's temporary absence. In urgent cases, they traditionally consult the Minister, the Prime Minister or other Cabinet colleagues as appropriate.

### III

## Ministerial Relations with Parliament

Ministers' accountability to Parliament is fundamental to responsible government.<sup>5</sup> Parliament confers powers of the State on Ministers on the condition that they, and through them the officials under their management and direction, are accountable to Parliament for their actions. The framework for ministerial responsibility lies in the statutes establishing the departments and organizations within a Minister's portfolio.

### III.1. Ministerial House Duties

The daily proceedings in the House of Commons are key to the government's effectiveness. Consequently, the Prime Minister expects Ministers to place a high priority on their House duties. These duties include the following activities:

- *Daily attendance at all Question Periods.* Any proposed absences must be cleared with the Prime Minister's Office before other commitments are made. When a Minister is absent, a designated Minister or Parliamentary Secretary answers for him or her.
- *Attendance.* Attendance at other specified times is required according to a *mandatory schedule* of House duties prepared by the Government House Leader. Ministers are personally responsible for arranging replacements if they have to be absent and for notifying the Government House Leader and the Chief Whip of the arrangements.

---

<sup>5</sup> See Chapter I and Annex A for more information about responsible government.

- *Piloting legislation.* The Prime Minister expects Ministers to pilot their own legislation through the House and to appear before parliamentary committees of both Houses as required. Ministers should consider the procedure of referring bills to committee before Second Reading whenever the circumstances allow it.
- *Private Members' business.* The government has implemented its 1993 election commitment for a free vote on all Private Members' business. At the same time, Ministers are responsible for ensuring that Members of Parliament, including caucus members, are informed about the government's position on all House and Senate Private Members' items related to their portfolio.
- *Other House duties.* The House Leader assigns and co-ordinates other House duties to Ministers, such as attendance at votes and leading the government's response to Opposition Day motions.

Ministers' duties and relations with Parliament are very demanding and require significant support, particularly for Question Period and committee work. They require careful daily and long-term co-ordination with the Prime Minister and the government's Leaders in the House and Senate. Ministers normally assign a senior member of their exempt staff to support their relations with Parliament. This person ensures ongoing liaison with the Whip's Office and the Government House Leader's Office regarding House business, and acts as a key contact to obtain information from departmental staff for Question Period.

In the context of their accountability to the House of Commons, Ministers are required to answer parliamentary questions within their areas of statutory authority as clearly and fully as possible. It is of paramount importance for Ministers to give accurate and truthful information to Parliament, and to correct any error at the earliest opportunity. Parliamentary questions cannot be directed to a former Minister concerning policies or transactions in a portfolio he or she no longer holds. However, current Ministers are answerable for actions taken by previous incumbents.

Ministers cannot be answerable for matters over which they have no authority. The statutes governing many non-departmental bodies such as regulatory commissions or tribunals may assign only limited ministerial responsibility for internal management and operations. In these cases, Ministers' accountability is limited. Where Ministers do not have direct responsibility for addressing issues raised by Parliament, they must nevertheless ensure that the non-departmental body concerned does address those issues.

### **III.2. Ministerial Senate Duties**

The Government Senate Leader is responsible for managing the government's agenda in the Senate, and Ministers are expected to work with the Government Senate Leader on legislation and private bills for which they are responsible. In carrying out these duties, the Government Senate Leader is supported by political staff and the Privy Council Office. Ministers are responsible for ensuring that their legislation is piloted through the Senate and that questions related to their portfolio are answered in the Senate.

### **III.3. Parliamentary Committees and the Role of Departmental Officials**

Appearances before House and Senate committees by Ministers and their officials are an essential part of informing Parliament of government policies and enable Parliament to hold the government accountable for these policies. Ministers and their officials must co-operate with the committees in their work.

The principles of ministerial accountability and responsibility guide Ministers and their officials appearing before parliamentary committees. Ministers are responsible for providing answers to Parliament on questions regarding the government's policies, programs and activities, and for providing as much information as possible about the use of powers assigned to them or delegated by them to others.

*Ministers are also responsible for deciding which questions they should answer personally and which questions may be answered by officials speaking on their behalf. Officials can assist Ministers by factually answering questions at parliamentary committees, but they are to explain rather than defend or debate policies. When appearing before a parliamentary committee, officials maintain the traditional impartiality of the Public Service. The authoritative political presence of either the Minister or his or her political representative is required if politically controversial matters are likely to arise.*

Ministers should ensure that appearances by their officials before parliamentary committees are fully consistent with the ministerial responsibility assigned by Parliament in statute. Public servants are ultimately accountable to Ministers and not directly to Parliament.<sup>6</sup> In this regard, officials do not

---

<sup>6</sup> See *Notes on the Responsibilities of Public Servants in Relation to Parliamentary Committees*, available from the Privy Council Office.

appear before committees without clear guidance from their Minister. Officials have a duty and specific legal responsibility to hold in confidence information that may have come into their possession in the course of their duties. Therefore, when appearing before parliamentary committees, they are bound by these legal obligations, as well as an obligation to the Minister and to the government, not to disclose information that is confidential for reasons of national security or privacy, or because it consists of advice to Ministers. In practice, officials should endeavour to work with Members of Parliament, in cooperation with Ministers and their offices, to find ways to respond to legitimate requests for information from Members of Parliament, within the limitations placed on them. In the context of a committee hearing, information that is not in the public domain can only be made available on the specific authorization of the Minister, and within the context of statutory obligations.

Through their own initiative or in response to a request from a parliamentary caucus, Ministers can also inform Parliament by directing departmental officials to provide factual briefings to parliamentary caucuses. Briefings organized for one caucus are made available to other caucuses and, accordingly, House leaders or Leaders of each party are kept informed of such briefings.

## IV

### Consultation and Co-ordination

This Chapter provides information on the roles of central agencies to support the Prime Minister and the work of the Cabinet. The Prime Minister expects Ministers and their departments to work closely with all central agencies to co-ordinate issues and to establish an overall program supported by the Cabinet.

#### IV.1. Central Agencies

##### *a) Privy Council Office*

The Privy Council Office provides the Prime Minister with public service support and directly assists the Prime Minister in performing all of his or her duties and responsibilities as head of government. It is also the Cabinet secretariat. Through ongoing consultation with departments and agencies, the Privy Council Office provides the Prime Minister with comprehensive information and analysis on contemplated policies and priorities. Specifically, it provides information on organization of the government and its relations with Parliament and the Crown, appointment of holders of senior offices, overall spending program of the government, functioning of the Cabinet decision making system, development of major policies, management of intergovernmental relations and other specific issues.

The Privy Council Office also provides the necessary support to the Deputy Prime Minister and to the other Ministers in the Prime Minister's portfolio.

The Privy Council Office is headed by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, a non-partisan public servant selected by the Prime Minister. The Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet acts as the Prime Minister's deputy minister and is also the custodian of the records of the current and previous Ministries. In addition, this person is also

Head of the Public Service, as designated by statute. In that capacity, he or she is responsible for the quality of expert, professional and non-partisan advice and service provided by the Public Service to the Prime Minister and the Cabinet. He or she reports annually to the Prime Minister on the state of the Public Service.

**b) *Department of Finance***

The Department of Finance is responsible for the government's macro-economic policy, including tax policy and tax expenditures, as well as the overall fiscal framework, and for analysing the economic and fiscal impact of proposals by any Minister. The Department of Finance supports its Minister and maintains a broad socio-economic analytical capacity.

**c) *Treasury Board Secretariat***

The Treasury Board Secretariat supports the President of the Treasury Board. As the administrative agency of the Treasury Board, the Secretariat supports the Board, which is a committee of the Privy Council, and assumes its legal responsibilities under the *Financial Administration Act* and other statutes.

The Treasury Board Secretariat submits recommendations and provides advice to the Treasury Board on all matters relating to general administrative policy and organization in the Public Service of Canada, financial management policies and procedures, review of annual and long term expenditure plans and programs and determination of related priorities, and human resources management in the Public Service of Canada, including determination of terms and conditions of employment.

**d) *Other Departments***

In addition to the three central agencies described above, there are two departments that exercise certain central agency functions. The *Department of Justice* makes available legal services and advice to all Ministers and their departments. The *Department of Foreign Affairs and International Trade* provides government-wide co-ordination of activities and issues that involve foreign policy.

**IV.2. The Prime Minister's Office**

The Prime Minister's Office consists of the Prime Minister's political staff. The Office serves the Prime Minister and is fully accountable to him or her.

The Prime Minister's Office supports the Prime Minister in exercising his or her duties as head of government, leader of a political party and Member of Parliament. The political staff in the Prime Minister's Office provide advice on policy development and appointments, discuss House of Commons proceedings with him or her, and facilitate the Prime Minister's relations with Ministers, the caucus and the party as a whole. In addition, the Prime Minister's Office schedules the Prime Minister's time, organizes his or her public statements and relations with the media, and handles his or her correspondence.

In general, the Prime Minister's Office plays an important role in enabling the Prime Minister to guide the political strategy of the government and is the central point of communication and co-ordination with Ministers, Secretaries of State, Parliamentary Secretaries and Members of Parliament. It also works closely with the Privy Council Office. Together, these two organizations provide advice and support from different perspectives on the issues of daily concern to the Prime Minister.

#### **IV.3. Federal-Provincial-Territorial Relations and Regional Co-ordination**

The Prime Minister is responsible for the overall management of federal-provincial-territorial relations, since they touch on virtually all areas of the federal government's activities. The Prime Minister is assisted by the Minister of Intergovernmental Affairs in co-ordinating intergovernmental relations. The Privy Council Office is the public service department that advises and assists the Prime Minister and the Minister in carrying out their responsibilities related to intergovernmental affairs.

In general, the Prime Minister expects each Minister to be responsible for the federal-provincial-territorial aspects of policies and programs within his or her own portfolio, and to ensure co-ordination with other intergovernmental initiatives.

The Prime Minister may also designate *regional Ministers* for each province or major area, who play an important role in co-ordinating regional or provincial issues with the federal government's activities. However, the administration of departmental programs in every region remains the individual responsibility of departmental Ministers.

#### **IV.4. Appointments**

Governor in Council appointments are made to a wide range of positions from deputy ministers and heads of agencies to chief executive officers and directors of Crown corporations. Many of these positions are very demanding, requiring extensive work and difficult decisions. It is essential for appointees to be well qualified.

Appointments by the Governor in Council are handled through a distinct approval process that recognizes the Prime Minister's prerogative to carry out a review of all Ministers' appointments. This process applies to the approximately 500 full-time Governor in Council appointments and 1,900 part-time appointments to departments, boards, tribunals, agencies, commissions and Crown corporations. In addition, the Governor in Council makes other appointments such as judges and heads of missions.<sup>7</sup>

#### **IV.5. Communications and Public Announcements**

Communicating with the public is an important responsibility of the government. Communications must be timely and clear. All government communications must therefore be co-ordinated to ensure they are consistent with overall government objectives and decisions.

The communications implications of an announcement are among the issues considered by the Cabinet when it decides on a policy. The content and timing of each public statement of a policy or the announcement of some government action (including appointments, grants or agreements) is co-ordinated by the responsible Minister, acting with the Minister's office and department, the Privy Council Office and the Prime Minister's Office.

The Prime Minister expects Ministers to consult also with regional Ministers and affected caucus members on impending announcements and to work with their own deputy ministers.

---

<sup>7</sup> See Annex C for additional information on appointments.

## V

### Standards of Conduct

The Prime Minister holds Ministers and Secretaries of State to the highest standards of conduct for all their actions, including those that are not directly related to their official functions. Ministers and Secretaries of State are therefore expected to adhere to the following standards in all circumstances, whether they are acting as a Minister or Secretary of State, a member of the House of Commons, a senator or a private citizen. This Chapter outlines key areas where established government standards of conduct apply to Ministers and Secretaries of State.

#### V.1. Ministerial Conduct

Ministers and Secretaries of State must act with honesty and must uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are maintained and enhanced. Ministers and Secretaries of State, in particular, have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny. This obligation is not fully discharged merely by acting within the law.

#### V.2. Conflict of Interest

Ministers and Secretaries of State are subject to the requirements of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*.<sup>\*</sup> The Ethics Counsellor is responsible for administering the Code, investigating allegations against Ministers, Secretaries of State and other senior officials involving conflicts of interest, applying compliance measures and briefing

---

<sup>\*</sup> Available from the Ethics Counsellor, deputy ministers or the Privy Council Office.

Ministers and Secretaries of State on their responsibilities under the Code. The obligations of the Code apply to Ministers, Secretaries of State, their exempt staff and Parliamentary Secretaries as well as Governor in Council appointees, but not to other members of the House of Commons or senators.

Ministers and Secretaries of State are held accountable by the Prime Minister for their adherence to the Code's provisions. In general, the Code addresses basic principles of conduct. It requires Ministers and Secretaries of State to provide a *confidential report* to the Ethics Counsellor on their assets and liabilities, their former and current activities and those of their spouse. It outlines *rules* regarding which assets may or may not continue to be directly managed, and sets *limitations* on outside activities, acceptance of gifts and hospitality, and post-employment activities.

### V.3. Relations with the Judiciary and Other Government Agencies

As Members of Parliament, Ministers and Secretaries of State have responsibilities to their constituents. However, there are limitations on their ability to act on behalf of constituents or others, including themselves, when dealing with certain government agencies.

The Prime Minister expects Ministers, Secretaries of State and their staff not to intervene, or appear to intervene, on behalf of anyone, including constituents, with the *judiciary* concerning any matter before the courts. The Minister of Justice can provide detailed information on relations with the judiciary.

Ministers, Secretaries of State and their staff are also expected not to intervene, or appear to intervene, on behalf of anyone, including constituents, with *federal quasi-judicial tribunals* on any matter before them that requires a decision in their quasi-judicial capacity, unless otherwise authorized by law. Ministers and Secretaries of State are therefore responsible for ensuring that they and their staff understand and respect the need for non-interference and an arm's length relationship with these organizations.

While Ministers need to be in contact with the agencies within their own portfolios on a broad range of matters, governing statutes give some bodies such as Crown corporations a degree of independence from ministerial direction. A Minister's degree of control and responsibility for these organizations is defined in the Act that establishes them. Ministers need to know both the details of their responsibilities and the limits of their powers for these organizations. They must also understand and respect their arm's length relationship with them.

In matters regarding another Minister's portfolio, a Cabinet convention precludes a Minister from speaking about or otherwise becoming involved in a colleague's portfolio without first gaining the colleague's approval. This does not preclude the Minister from speaking directly to the Minister responsible. Nor does it prevent the Minister's staff from raising the concerns of constituents either with the staff of the Minister or through channels in the departments or agencies that are specifically intended for dealing with matters of constituents.

There are situations when the office of a Minister or Secretary of State can expect requests for assistance from other members of the Ministry on behalf of their constituents. When such an intervention with an agency is not appropriate because the request concerns a quasi-judicial matter, the office should indicate that an intervention is not possible by any Minister or Secretary of State and suggest that the constituent deal directly with the agency.

However, Ministers, Secretaries of State and their staff may seek information that is available to the public. Guidance can be obtained from the Ethics Counsellor, who provides detailed briefings on this subject to Ministers, Secretaries of State, their executive assistants and other members of their staff, including those dealing with constituency issues.

#### **V.4. Invitations**

Ministers and Secretaries of State often receive invitations to participate in or endorse events, community initiatives or publications, to meet with people or to travel to various countries. Ministers and Secretaries of State must be aware that some invitations may come from individuals or groups who have links to terrorism, crime, or violent or unsavoury foreign regimes.

Ministers and Secretaries of State are expected to exercise discretion at all times. They are responsible for ensuring the *bona fides* of those with whom they have dealings. When there is any doubt about accepting an invitation, inquiries should be directed to the Director of Security Operations in the Privy Council Office. The Director will make inquiries, offer general advice to the Minister or Secretary of State and, when necessary, arrange detailed briefings by the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service or the Department of Foreign Affairs and International Trade.

22

## VI

### Administrative Matters

Ministers and Secretaries of State have direct administrative responsibilities flowing from their ministerial duties. This Chapter provides information on administrative matters concerning Ministers and Secretaries of State and their offices.

#### VI.1. Ministers' and Secretaries of State's Offices and Exempt Staff

Ministers and Secretaries of State are personally responsible for the conduct and operation of their office. They hire their own office staff, who are known as "political" or "exempt" staff. The staff are outside the official Public Service and are exempt from Public Service Commission staffing and other controls. They are nevertheless subject to a broad range of terms and conditions set by the Treasury Board for the government as a whole.

The purpose of establishing a Minister's or Secretary of State's office is to provide Ministers and Secretaries of State with advisers and assistants who are not departmental public servants, who share their political commitment, and who can complement the professional, expert and non-partisan advice and support of the Public Service. Consequently, they contribute a particular expertise or point of view that the Public Service cannot provide. The exempt staff do not have the authority to give direction to public servants, but they can ask for information or transmit the Minister's instructions, normally through the deputy minister. Good working relations between the Minister's office and the department are essential in assisting the Minister and deputy minister in managing departmental work.

A Minister's or Secretary of State's office may also include a limited number of Public Service *departmental assistants*. Departmental staff are public servants in the employ of their departments who are assigned to the Minister's or Secretary of State's office and who are expected to carry out their duties in a non-partisan manner. Their role is to liaise with the department as

well as to provide administrative support and general assistance to the Minister on departmental or other government matters.

As members of Parliament, Ministers and Secretaries of State receive other support provided by the House of Commons or the Senate. Such support is provided and used only in accordance with established House of Commons and Senate rules.

## **VI.2. Security**

The Prime Minister holds Ministers and Secretaries of State personally accountable for the secure operation of their offices, personnel and documents. Deputy ministers are accountable to their Ministers for the security of departmental facilities, and any real or apparent security breach would be of direct concern to Ministers. All members of Ministers' and Secretaries of State's political staff require security clearances *prior to appointment*. These clearances are arranged by the deputy minister.

Departments or the Royal Canadian Mounted Police can undertake various appropriate measures to safeguard the *personal physical security of Ministers* in the course of their duties and at their residences. The Department of Foreign Affairs and International Trade also provides briefings on the special precautions required prior to any foreign travel.

Ministers and Secretaries of State are required to notify the Secretary to the Cabinet or their deputy minister immediately of any possible *security breach* in order to initiate appropriate investigations. Deputy ministers or the Secretary to the Cabinet can provide Ministers and Secretaries of State with further information on security matters.

## **VI.3. Cabinet, Institutional and Personal Records**

Ministerial papers fall into four categories: Cabinet documents, institutional records, ministerial records, and personal and political records.<sup>9</sup> Records in these categories are filed separately, for reasons of operating efficiency and confidentiality and to facilitate compliance with statutory requirements. Each category of documents may be subject to different provisions and treatment under some of the relevant laws, such as the *Access*

---

<sup>9</sup> Annex D provides a detailed description of the four categories of documents.

to *Information Act*, the *Privacy Act*, the *Canada Evidence Act* and the *National Archives Act*.

Ministers and Secretaries of State are expected to ensure that the provisions for handling the four categories of ministerial documents are met. For the most part, however, Ministers and Secretaries of State delegate this responsibility, relying on their staff to manage and control the documents. Deputy ministers can provide advice on the procedures.

#### **VI.4. Access to Cabinet and Ministerial Confidences**

*The confidences and papers of one Ministry are to be protected from its successors.* Cabinet proceedings are secret, based on the constitutional principle that the government's business is protected by the Privy Councillor's oath and by the *Security of Information Act*, as well as by the traditional confidentiality of frank discussion among Ministers.

When a change of government occurs, the outgoing Prime Minister traditionally leaves the Cabinet records of the government in the custody of the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. The Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet plays a central role in the convention governing access to Cabinet and ministerial papers.

Officials are responsible for ensuring continuity in government operations. In accordance with the custodial convention, they provide all necessary information for Ministers by briefing them on required background and on the substance of decisions and actions taken by previous governments.<sup>10</sup>

#### **VI.5. Public Access to Information and Privacy**

The *Access to Information Act* provides a right of public access to information in records under the control of government institutions, subject only to certain necessary exceptions limited and specified in law. Ministers, their deputy ministers and heads of agencies are ultimately responsible for the application of the Act in their respective institutions and within the overall ministerial portfolio.

---

<sup>10</sup> See Annex D for more information on access to Cabinet and ministerial confidences.

Ministers are expected to operate entirely in accordance with the law when dealing with requests from the public for information. Ministers are responsible for ensuring that necessary actions are taken with respect to departments meeting deadlines and consulting other departments, including the Privy Council Office, for access requests that involve Cabinet confidences. Decisions on those requests can be reviewed by the Information Commissioner and, ultimately, by the Federal Court.

The *Privacy Act* imposes conditions that protect personal information held by government institutions. Under the Act, decisions can be reviewed by the Privacy Commissioner and, ultimately, by the Federal Court. In accordance with the legislation, Ministers may delegate these matters to their deputy minister or other senior officials, but may wish to be advised of particularly important files.

When producing *papers in Parliament*, Ministers are expected to ensure that requests for information (for example, in response to a Notice of Motion) are met. Matters related to the production of papers in Parliament are co-ordinated with the Government House Leader.

#### **VI.6. Financial Management**

Ministers' and Secretaries of State's expenditures are subject to statutory and Treasury Board policies governing the use of public moneys. These conditions cover matters such as budgets, salary levels, office facilities and expenditure authorization.<sup>11</sup> Ministers' and Secretaries of State's expenditures are also subject to scrutiny by Parliament. Ministerial responsibilities include ensuring that all expenditures in Ministers' and Secretaries of State's offices are properly and prudently managed and are related to the conduct of official business. Deputy ministers and the Treasury Board Secretariat can provide further information.

#### **VI.7. Ministerial Travel Co-ordination**

All proposed ministerial travel is co-ordinated with the Prime Minister's Office well in advance and before making commitments. Ministers are also expected to consult the Government House Leader or the Chief Government Whip and to ensure the availability of acting Ministers.

---

<sup>11</sup> Details are available in the Treasury Board Secretariat's *Guidelines for Ministers' Offices*.

Generally speaking, Ministers and Secretaries of State should limit travel abroad, especially while Parliament is in session. The actual arrangements for official foreign travel are co-ordinated by the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Ministers and Secretaries of State planning *private travel abroad* also need to inform the Minister of Foreign Affairs well in advance, since security or policy considerations may be involved. All goods acquired by Ministers and Secretaries of State abroad are subject to normal customs requirements and examination, and must be declared on arrival.

#### **VI.8. Foreign Honours**

Long-standing government policy requires Ministers and Secretaries of State not to seek the offer of, nor to accept, a foreign order or decoration, either personally or on behalf of a colleague.



## **Annex A**

### **Federal Government Institutions: The Executive**

Canada is a constitutional monarchy and a democracy with a system of responsible parliamentary government based on the British Westminster model. As such, the structures and conduct of executive authority are governed both by Canada's "written" constitution (the *Constitution Acts, 1867-1982*) and by an "unwritten" constitution composed of conventions and customs that have been established and have evolved over the history of responsible government in Canada.

The "unwritten" constitution establishes key elements of Canadian democracy regarding executive authority in government as exercised by the Prime Minister and the Cabinet, who are responsible to the House of Commons, which is made up of the elected representatives of the people of Canada. This Annex outlines the basic roles and responsibilities of executive authority in that system.

#### **A.1. The Crown, the Governor General and the Queen's Privy Council for Canada: The Formal Constitution**

In formal terms, executive government in Canada is vested by the *Constitution Act, 1867* in the Queen of Canada, who is the head of state. The Governor General is the representative of the Queen, and exercises the power and functions of the Crown on her behalf.

In Canada's democratic system of government, the Governor General is almost always bound to act only on the advice of the elected representatives who belong to the party that has the confidence of the House of Commons. Advice is offered directly by the Prime Minister on some matters, or is provided formally by the Ministry or government as a whole. It is the personal prerogative of the Prime Minister to convey the view of the government to the

Governor General. The Governor General's consent must be obtained, when required, *before* decisions can take legal effect or be announced.

In constitutional terms, the chief advisory body to the sovereign is the Queen's Privy Council for Canada,<sup>12</sup> composed of all those sworn in as Privy Councillors. It is exceedingly rare for the full Privy Council to meet as a body and, even then, does so only for ceremonial purposes.

#### **A.2. The Prime Minister's Functions and Powers: The Effective Constitution**

The Prime Minister, as the leader of the political party that has the confidence of the House of Commons (usually by holding a majority of the seats), is commissioned by the Governor General to form a government.

The Prime Minister is, above all, responsible for organizing the Cabinet and for providing the direction necessary to maintain the unity of the Ministry. This unity is essential if the government is to retain the confidence of the House of Commons.

The following principal functions and exclusive powers of the Prime Minister are essential in making Cabinet government work:

- The Prime Minister leads *the process of setting the general direction of government policy*. The Prime Minister is responsible for arranging and managing the processes that determine how decisions in government are made, and for reconciling differences among Ministers. The Prime Minister establishes the government's position before Parliament by recommending to the Governor General the summoning and dissolution of Parliament, by preparing the Speech from the Throne outlining the broad policy agenda for each new parliamentary session and by determining whether proposed government legislation approved by the Cabinet is subsequently put before Parliament. The Prime Minister approves the Budget presented by the Minister of Finance.
- The Prime Minister *chooses the principal holders of public office*. The Prime Minister selects Ministers and Secretaries of State and

---

<sup>12</sup> This institution differs from the Privy Council Office, which is a department in the Public Service.

may ask for their resignation at any time. The Prime Minister also recommends *senior public sector appointments* to the Governor General.

- The Prime Minister decides on the organization, procedures and composition of the Cabinet. This includes establishing Cabinet committees, selecting their membership and convening the Cabinet itself. In practical terms, the Prime Minister forms a team, decides on the process for collective decision making, and builds and adapts the machinery of government in which the team will operate.
- The Prime Minister determines *the broad organization and structure of the government* in order to meet its objectives. The Prime Minister is responsible for allocating Ministers' portfolios, establishing their mandates, clarifying the relationships among them and identifying the priorities for their portfolios through mandate letters. The Prime Minister's approval is required for the creation of new institutions and the elimination of existing organizations, some of which may also be subject to parliamentary decisions. Any proposals made by Ministers for significant organizational change or for altering their own mandates or those of other Ministers must first be approved by the Prime Minister.
- The Prime Minister has the overall responsibility for the government's relations with Parliament.
- The Prime Minister establishes *standards of conduct* for Ministers and Secretaries of State.
- As head of government, the Prime Minister has *special responsibilities* for national security, federal-provincial-territorial relations and the conduct of international affairs. The Prime Minister may also take a special interest in any other area of a portfolio responsibility as circumstances require. Ministers should pay special attention to activities within their own portfolio that touch on these special responsibilities or otherwise involve the Prime Minister.

### **A.3. The Ministry, the Cabinet and the Governor in Council**

Members of the *Ministry* include Ministers, Ministers of State and Secretaries of State. Ministers and Ministers of State are also members of the

*Cabinet*, whereas Secretaries of State are not. Members of the Ministry are appointed by the Governor General on the Prime Minister's recommendation. Before taking up their responsibilities, they are sworn in as Privy Councillors by the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet at a ceremony presided by the Governor General. In this ceremony, Privy Councillors swear the oath of allegiance, the Privy Councillor's oath and, in the case of Ministers, the oath of office for their respective portfolio. The Privy Councillor's oath includes the undertaking to maintain Cabinet secrecy. Privy Councillors are entitled to be styled "The Honourable" and to use the initials "P.C." after their names for life.

Unlike the Privy Council, the Cabinet has no standing in statute. In practice, the Cabinet is the fundamental and final forum for reaching a political authoritative consensus on government issues under the Prime Minister's leadership.

The *Governor in Council* is the term for the Cabinet acting in a legal capacity. Formally, it is the Governor General acting on the advice of the Cabinet. Parliament does not assign powers to the Cabinet or to Ministers collectively, but rather to the Governor in Council.

#### **A.4. Ministers and the Law**

Legal requirements form part of the framework that establishes daily practices and sets parameters on how decisions are made in government. Whether acting individually or collectively, the Prime Minister and Ministers act pursuant to parliamentary authority and within limits laid down by Parliament. All government activity must take place in accordance with the law. Ministers having any doubts on the legality of a particular action should ask their deputy minister and obtain the view of the Department of Justice. The following key constitutional provisions or statutes impact on decisions and their implementation:

- The *Constitution Act, 1982*, which includes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
- *Acts of Parliament* (principally departmental Acts) create the offices and responsibilities of Ministers, establish the departments over which they preside, and provide a basic framework of powers, duties and functions for which Ministers are accountable.
- The *Public Service Employment Act* establishes a continuing, professional and non-partisan Public Service of Canada.

- The *Financial Administration Act* shapes virtually all aspects of government management through the powers it grants to the Treasury Board to oversee departments and other organizations. The Treasury Board is the Cabinet committee responsible for managing the Public Service of Canada and for approving expenditures of departments and agencies. Many of its decisions have the force of law, limiting Ministers' discretion to manage and direct their departments.
- The *Access to Information Act* establishes a public right to access general information contained in government documents. Under its provisions, the government may withhold material only if disclosing the information could adversely affect the public interest. The *Privacy Act* protects personal information held by the government from unauthorized disclosure.
- Other important Acts include the *Official Languages Act*, the *Canadian Human Rights Act* and the federal *Employment Equity Act*.



## Annex B

### Cabinet Decision Making

The Cabinet is the political forum where Ministers reach a consensus and decide on issues. It is the setting in which they bring political and strategic considerations to bear on proposed ministerial and governmental actions. Once a consensus is reached, Ministers can fulfil their collective responsibility to Parliament. This Annex addresses the main elements of the organization and conduct of decision making in the Cabinet.

#### **B.1. Basic Rules for Cabinet Business**

A number of basic ground rules for the conduct of Cabinet business are essential to maintain Cabinet solidarity and enhance its practical effectiveness.

Decision making is *led* by the Prime Minister. Through the Cabinet and its committees, the Prime Minister provides Ministers with the principal forum in which they can resolve different perspectives. The Prime Minister *organizes* Cabinet and Cabinet committee decision making, determines the agenda for Cabinet business and chooses committee chairpersons to act on his or her behalf. The Privy Council Office is the Cabinet's secretariat and administers the Cabinet decision making process on behalf of the Prime Minister.

Cabinet government works through a process of compromise and consensus building, which culminates in a Cabinet decision. The Cabinet and Cabinet committees do not vote on issues before them. Rather, the Prime Minister (or committee chairperson) "calls" for the consensus after Ministers have expressed their views. As the Cabinet secretariat, the Privy Council Office records and communicates the decision.

Consultation among the Ministers concerned (or among their departments) *must precede* the submission of a proposal to the Cabinet by the responsible Minister or Ministers. Ministerial discussions in the Cabinet or

Cabinet committee focus on the decisions required and provide Ministers with an opportunity to participate in and influence that decision.

Ministers have the right to seek their colleagues' consideration of proposals for government action in their area of responsibility. This is, of course, subject to the agenda set by the Prime Minister for government priorities. Cabinet committee agendas are set by the committee chairpersons acting on the Prime Minister's behalf.

Upcoming business, deliberations and decisions of the Cabinet are secret. The Cabinet's collective decision making process has traditionally been protected by the rule of confidentiality, which enhances Cabinet solidarity and collective ministerial responsibility. Confidentiality ensures that Ministers can frankly express their views before a final decision is made. This is reinforced by the Privy Councillor's oath and the *Security of Information Act*. Therefore, the Prime Minister expects Ministers to announce policies only after Cabinet decisions are taken, in consultation with the Prime Minister's Office.

Cabinet business is extensive, and Cabinet consensus at times is difficult to achieve. Given the limited time available to Ministers and given the importance of clear decisions to government operations, Cabinet business must be conducted efficiently and according to accepted ground rules that are fully understood and respected. Cabinet discussion is not used to air introductory or preliminary discussions of issues. Deputy ministers are expected to ensure that other affected departments are adequately informed in advance so that other Ministers are prepared for Cabinet discussion. When departments directly involved differ on a matter, the dispute should not be referred to the Cabinet until all other means of resolving it have been exhausted.

## **B.2. Decision Making Process and Procedures**

### **a) *The Frameworks***

Cabinet decision making is steered by certain key statements of government policy and priorities as well as by electoral commitments. The Speech from the Throne, delivered by the Governor General at the beginning of each session of Parliament, outlines the government's program for Parliament. As a reflection of the overall priorities of the government and the Prime Minister, the Speech provides a general *policy framework* for the upcoming parliamentary session.

The Minister of Finance presents the government's annual Budget, reflecting the *fiscal framework* agreed to by the Cabinet. It is based on

recommendations made by the Minister of Finance, in consultation with the President of the Treasury Board and Cabinet committee chairpersons. The President of the Treasury Board subsequently tables the Main Estimates.

These frameworks provide for the overall direction of the government. They both shape and reflect the ongoing work of Cabinet committees.

#### ***b) The Process***

The Cabinet process begins when an issue is raised by a Minister in the form of a memorandum to Cabinet, an aide-mémoire or through general discussion at a meeting. The supporting documents are normally circulated to all Ministers by the Privy Council Office before the issue is discussed at the appropriate Cabinet committee. As well, Ministers may take the opportunity to update their colleagues on the progress of certain key initiatives being developed or implemented in their departments.

The Cabinet committee's report is subject to confirmation by the Cabinet. Records of final decisions are circulated to all Ministers and their deputy ministers for action under Ministers' individual authority. *Policy announcements are made after a Cabinet decision and after the Treasury Board's approval of any resources required to implement the decision.*

### **B.3. Legislative Program**

The content of the government's legislative program is ultimately the responsibility of the Prime Minister, assisted by the Government House and Senate Leaders. The main thrusts of the program are determined by the Cabinet. The Government House Leader co-ordinates the process of translating the Cabinet's policy decisions into bills to be placed before the House of Commons.

The first stage in this process is Cabinet approval of a Minister's policy proposal. A bill is then drafted by the Department of Justice to reflect the Cabinet decision. Priorities in drafting are established by the House Leader. Final scrutiny of the bill is undertaken by the House Leader before it is approved by the Cabinet for introduction in Parliament on his or her recommendation.<sup>13</sup> The House Leader has flexibility in establishing priorities for consideration of bills by the House, although Cabinet discussions of House

---

<sup>13</sup> See *Cabinet Directive on Law Making*, available from the Privy Council Office.

business provide the overall direction for the government's legislative program. The House Leader is supported in this regard by his or her own exempt staff and by the Privy Council Office.

#### **B.4. The Cabinet and Cabinet Committees**

Cabinet committees are an extension of the Cabinet itself. The Prime Minister establishes both standing and temporary (or special purpose) committees, chooses their membership, prescribes their procedures and changes them as he or she sees fit. The Privy Council Office provides Ministers with information on the Prime Minister's decisions regarding the structure and operations of Cabinet committees.

Currently, most collective ministerial deliberations take place in Cabinet committees. Committee chairpersons act for the Prime Minister with his or her authority, including setting the committee agenda. For the most part, decisions are taken by the appropriate committee, subject to confirmation by the Cabinet. This system settles as many questions as possible at the committee stage in order to lessen the workload of the Cabinet and to allow it to concentrate on priority issues and broad political concerns.

The Treasury Board is established by law as a committee of the Privy Council, and many of its decisions have force of law. It may act as the Cabinet committee for the Public Service and expenditure management (under the *Financial Administration Act*). The Board is the employer for the Public Service, and establishes policies and common standards for administrative, personnel, financial and organizational practices across government. It also controls the allocation of financial resources to departments and programs.

Ministers may attend any Cabinet committee meeting except Treasury Board meetings. Secretaries of State may be invited to accompany their portfolio Ministers to particular Cabinet or Cabinet committee meetings or to attend Cabinet committee meetings on behalf of their Ministers. The Prime Minister may make other exceptions to these conventions. Parliamentary Secretaries do not attend Cabinet or Cabinet committee meetings, since they are not members of the Ministry, nor do Ministers' political staff. The Prime Minister designates certain Ministers as ongoing members of each committee, and they are expected to attend these regularly. If Ministers are not able to attend a meeting, there is a precedent to inform the Chair of their views by letter.

Meetings are conducted as informally as possible in both official languages. Most Cabinet committees meet on a regular schedule. This allows for effective planning and ensures that meetings and decisions can proceed without delay. As the Cabinet secretariat, the Privy Council Office provides the Cabinet and its committees the support required to prepare for and conduct meetings including arranging meetings, circulating agendas, distributing documents, providing advice to the chairperson of each committee on agenda items and recording Cabinet minutes and decisions. A record of a Cabinet decision is considered a Cabinet confidence.

#### **B.5. Orders in Council**

Some actions of the executive require a more formal process. Orders in Council are legal instruments made by the Governor in Council pursuant to statutory authority (or, infrequently, royal prerogative). Recommendations to the Governor in Council are signed by the responsible Minister. They take legal effect only when signed by the Governor General.

#### **B.6. Financial Procedure**

According to the Constitution, revenue can be raised and moneys can be spent or borrowed by the government only with the authority of Parliament. A money bill, for the raising or spending of revenue, must originate in the House of Commons, as the House is the custodian of the public purse. The Constitution also requires money bills to be recommended to the House by the Governor General in the form of a Royal Recommendation. This ensures executive control over revenue raising and spending initiatives and is obtained by the Leader of the Government in the House.

Parliament exercises its authority over government financial administration by means of a package of instruments comprising enabling legislation such as the *Appropriations Act*, financial documentation such as the Main Estimates (Parts I, II and III and the Public Accounts), and a review process by the House of Commons, the Senate and the Auditor General.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> For more details, see Robert Marleau and Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, House of Commons, Ottawa, 2000, chap. 18.



## Annex C

### Appointments

The Prime Minister has the following key responsibilities regarding appointments:

- All appointment recommendations are *subject to the Prime Minister's approval* before they go forward to the Governor in Council.
- *Remuneration* for most Governor in Council appointments, both full-time and part-time, is set or approved by the Governor in Council on the recommendation of the Prime Minister. On this matter, the Prime Minister is supported by the Privy Council Office. Remuneration for some Governor in Council appointments is set by Crown corporations' by-laws or other means.

In addition, the following are important aspects of the appointment process:

- To open the process and identify candidates, vacancies for full-time, fixed-term Governor in Council positions are generally advertized in the *Canada Gazette*.
- Representational criteria such as regional considerations are taken into account when recommending appointments. Another relevant factor is employment equity, to better represent women, visible minorities, Aboriginal peoples and people with disabilities.
- Full-time appointees must meet the requirements of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. The Ethics Counsellor administers the Code and provides advice to office holders and potential appointees. Part-time appointees are subject to the principles of the Code.

- All Governor in Council appointees are subject to a *criminal and security records check* prior to appointment.
- *Announcements* of appointments are co-ordinated by the Prime Minister's Office, after they have been approved by the Governor General.
- Governor in Council appointments (except judicial positions) are tabled in the House of Commons after each appointment is made in order to give the appropriate standing committee the opportunity to call the appointee and examine his or her qualifications.

## **Annex D**

### **Cabinet, Institutional and Personal Records**

This Annex describes the four categories of ministerial papers and the access to document rules that apply to former Ministers and Secretaries of State.

*Cabinet documents* belong to the Prime Minister. The efficient operation of the Cabinet and the necessary confidentiality of ministerial discussions, depend, in part, on the proper handling of Cabinet documents. Ministers must ensure that their (and their colleagues') memoranda to Cabinet, Cabinet committee reports or records of Cabinet decisions are always in the custody of an authorized and security-cleared staff member or official. Secretaries of State must also respect this protocol when they are given access to such confidential documents. When a Cabinet item has been dealt with, the associated Cabinet papers must be returned to the Privy Council Office. Ministers must assign members of their staff with specific responsibility for controlling the flow and storage of Cabinet papers.

Certain Cabinet documents that are clearly marked for Minister's eyes only cannot be reviewed by exempt staff. Some Cabinet documents must remain in the Cabinet room. Cabinet documents must not be photocopied, electronically scanned or sent by facsimile, and they must be carried in a secure briefcase.

*Institutional records* relate to the continuing business of the department and associated agencies, and are kept in a separate registry. They cannot be removed from the institution when the Minister leaves or changes office.

*Ministerial records* include records of an official government nature pertaining to Ministers' and Secretaries of State's offices (for example, internal discussions between a Minister and exempt staff on portfolio issues where there

is no referral to the department). The *National Archives Act* sets out the required procedure for the handling of such records when Ministers leave office, in consultation with the National Archivist. Normally, they are transferred to the National Archives of Canada.

*Personal and political records*, or papers that are primarily political rather than official in nature, are kept in separate ministerial files. Ministers and Secretaries of State generally remove them when leaving office. Like ministerial records, personal and political records are normally excluded from the application of the *Access to Information Act*, provided that they are maintained separately from institutional records.

When a Minister leaves office, Cabinet documents are returned to the Privy Council Office, institutional records are left with the department, and ministerial records are disposed of in consultation with the National Archivist. Ministers may remove only their personal and political papers. However, to ensure the security of sensitive documents, Ministers and Secretaries of State most often use storage facilities and archival services offered by the National Archives of Canada for these documents.

Former Prime Ministers have control over the confidences of the government they headed. Former Ministers have a more limited conventional right of access to Cabinet papers and to departmental files in which they were involved and which were prepared during their tenure in office.

Former Ministers intending to write about their ministerial experiences are still bound to respect their oath as Privy Councillors and remain subject to the *Security of Information Act*. They must also honour their commitments to other Ministers and colleagues. To ensure that they are not disclosing matters that remain confidential, former Ministers must vet any departmental material through the department's Access to Information Office. Any questions should be addressed to the Secretary to the Cabinet.

The Secretary to the Cabinet provides advice on all questions of Cabinet and ministerial confidences, including access by former Ministers and any requests under the *Access to Information Act* relating to Cabinet confidences.



**LE GUIDE  
DU MINISTRE  
ET  
DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT**

**Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale  
du Canada**

Canada. Bureau du Conseil privé

Le guide du ministre et du secrétaire d'État

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : A Guide for Ministers and Secretaries of State.

Publié aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-66566-X

N° de cat. CP22-65/2002

1. Ministres -- Canada -- Guides, manuels, etc.
2. Canada -- Administration -- Guides, manuels, etc.
- I. Titre.

JL95.C32 2002 321.8'043'0971 C2002-980133-8F

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

On peut se procurer des exemplaires en communiquant avec le :

Information, recherche et services des médias

Bureau du Conseil privé

85, rue Sparks, pièce 1000

Ottawa (Ontario)

K1A 0A3

Téléphone : (613) 957-5153

Télécopieur : (613) 957-5043

[info@pco-bcp.gc.ca](mailto:info@pco-bcp.gc.ca)



© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2002



PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

### **MESSAGE À L'INTENTION DES MINISTRES ET DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT**

J'estime qu'il est essentiel de préserver l'intégrité de la charge publique élue et, de façon plus générale, de la vie publique au Canada. Les membres du Conseil des ministres représentent des cultures et des perspectives diverses, et nos activités doivent être guidées par la confiance, l'intégrité et le respect. Conformément aux exigences et aux attentes des Canadiens et des Canadiennes, j'exige qu'en votre qualité de ministres et de secrétaires d'État, vous ayez une conduite exemplaire, tant dans votre vie privée que dans votre vie publique.

La confiance du public dans nos institutions publiques est essentielle à la démocratie. *Le guide du ministre et du secrétaire d'État* que vous avez entre les mains explique les principes qui sont à la base des responsabilités et des actions ministérielles et qui doivent vous guider dans l'exécution de vos fonctions officielles. Ces principes sont les suivants :

- Les ministres et les secrétaires d'État doivent agir avec honnêteté et s'imposer les normes d'éthique les plus élevées de façon à préserver et à promouvoir la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement. Plus particulièrement, les ministres et les secrétaires d'État doivent s'acquitter de leurs fonctions publiques et mener leur vie privée d'une manière qui puisse résister à un examen public rigoureux, une obligation qui ne saurait être respectée par le simple respect des lois.
- Les ministres sont responsables de préserver la confiance du public en l'intégrité de la gestion et du fonctionnement de leur ministère. Ils doivent exercer les attributions de leur charge à bon escient tout en respectant les règles et les conventions de notre système.
- Les ministres sont responsables devant le Parlement de l'exercice des pouvoirs que leur confère la loi. Ils doivent être présents à la Chambre pour répondre de l'usage qu'ils font de ces pouvoirs et ils doivent accepter la responsabilité qui en découle. Il est d'une importance primordiale que les ministres fournissent des renseignements honnêtes, exacts et véridiques au Parlement et qu'ils corrigent sans tarder toute erreur commise par inadvertance.

- Les ministres et les secrétaires d'État doivent observer les règles de confidentialité des décisions prises par le Cabinet, observer le principe de la responsabilité collective et agir de façon collégiale, en conformité avec leur serment de membre du Conseil privé.
- Les ministres et les secrétaires d'État doivent respecter la neutralité politique de la fonction publique. Ils peuvent compter sur l'appui qu'elle leur fournit dans l'exécution de leurs fonctions ministérielles et de leur mandat, et ce, de façon impartiale.

Ce guide vous aidera à respecter l'engagement que vous avez pris devant la population canadienne d'exercer vos fonctions de manière transparente, en faisant preuve d'une éthique irréprochable et en faisant régner l'intégrité autour de vous.

Jean Chrétien  
Premier ministre du Canada

Juin 2002

# Table des matières

## Introduction

### I. La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte

1. La responsabilité ministérielle individuelle ..... 1
2. La responsabilité ministérielle collective ..... 2
3. La responsabilisation ministérielle  
et l'obligation de rendre compte ..... 3

### II. Responsabilités de portefeuille et appui

1. Devoirs, pouvoirs et fonctions ..... 5
2. La gestion du portefeuille ..... 6
3. Les ministres d'État et les secrétaires d'État ..... 6
4. Les secrétaires parlementaires ..... 7
5. Les sous-ministres ..... 8
6. Les fonctionnaires au sein des ministères ..... 9
7. Les organismes non ministériels ..... 9
8. Les ministres suppléants ..... 10

### III. Relations des ministres avec le Parlement

1. Les fonctions des ministres à la Chambre ..... 11
2. Les fonctions des ministres au Sénat ..... 13
3. Les comités parlementaires  
et le rôle des fonctionnaires des ministères ..... 13

### IV. Consultation et coordination

1. Les organismes centraux ..... 15
  - a) Bureau du Conseil privé ..... 15
  - b) Ministère des Finances ..... 16
  - c) Secrétariat du Conseil du Trésor ..... 16
  - d) Autres ministères ..... 16
2. Le Cabinet du Premier ministre ..... 16
3. Les relations fédérales-provinciales-territoriales  
et la coordination régionale ..... 17
4. Les nominations ..... 18
5. Les communications et les annonces publiques ..... 18

### V. Normes de conduite

1. La conduite des ministres et des secrétaires d'État ..... 19
2. Les conflits d'intérêts ..... 19
3. Les relations avec l'appareil judiciaire  
et les autres organismes gouvernementaux ..... 20
4. Invitations ..... 21

## **VI. Questions administratives**

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Le cabinet et le personnel politique des ministres<br>et des secrétaires d'État .....     | 23 |
| 2. La sécurité .....                                                                         | 24 |
| 3. Les documents du Cabinet et des ministères<br>et les documents personnels .....           | 24 |
| 4. L'accès aux documents confidentiels du Cabinet<br>et des ministres .....                  | 25 |
| 5. L'accès du public à l'information<br>et la protection des renseignements personnels ..... | 25 |
| 6. La gestion financière .....                                                               | 26 |
| 7. La coordination des voyages ministériels .....                                            | 27 |
| 8. Les distinctions honorifiques étrangères .....                                            | 27 |

### **Annexe A. Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif**

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La Couronne, le Gouverneur général<br>et le Conseil privé de la Reine : la Constitution formelle ... | 29 |
| 2. Les fonctions et les pouvoirs du Premier ministre :<br>la Constitution effective .....               | 30 |
| 3. Le Conseil des ministres, le Cabinet<br>et le gouverneur en conseil .....                            | 32 |
| 4. Les ministres et la loi .....                                                                        | 32 |

### **Annexe B. Le processus décisionnel du Cabinet**

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet .. | 35 |
| 2. Le processus décisionnel et la procédure .....               | 36 |
| a) Les cadres .....                                             | 36 |
| b) Le processus .....                                           | 37 |
| 3. Le programme législatif .....                                | 37 |
| 4. Le Cabinet et ses comités .....                              | 38 |
| 5. Les décrets .....                                            | 39 |
| 6. Les mécanismes financiers .....                              | 39 |

### **Annexe C. Les nominations .....**

41

### **Annexe D. Les documents du Cabinet et des ministères et les documents personnels .....**

43

## **Introduction**

Le présent guide expose les fonctions et les responsabilités du Premier ministre, des ministres, incluant les ministres d'État, et des secrétaires d'État. Sont également énoncés les principes clés du gouvernement de Cabinet responsable au Canada. Ces renseignements essentiels aideront les membres du Conseil des ministres à appuyer individuellement et collectivement le Premier ministre dans la gestion du gouvernement du Canada.

Les ministres et les secrétaires d'État qui veulent de plus amples renseignements ou des conseils sur la teneur de ce guide peuvent consulter le secrétaire du Cabinet ou leur sous-ministre. Ce document a été préparé par le Secrétariat de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé, qui est chargé de seconder le secrétaire du Cabinet et les sous-ministres en leur fournissant des avis sur les questions abordées dans ce guide.

# I

## **La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte**

Le Premier ministre choisit les ministres de la Couronne et peut demander leur démission à n'importe quel moment. Le Conseil des ministres est formé des ministres, des ministres d'État et des secrétaires d'État qui, ensemble, aident le gouvernement à s'acquitter de son mandat. La politique du gouvernement est arrêtée par le Cabinet, qui se compose des ministres et des ministres d'État, mais non des secrétaires d'État.

Les ministres de la Couronne doivent rendre compte au Premier ministre et au Parlement à deux égards fondamentaux :

- à titre individuel, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille que leur a confié le Premier ministre, et
- à titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et à ses décisions.

La responsabilité ministérielle individuelle et collective est un principe essentiel qui guide l'action du gouvernement de Cabinet au Canada et elle est au cœur des normes de conduite des ministres<sup>1</sup>.

### **1.1. La responsabilité ministérielle individuelle**

Le Parlement confère des pouvoirs aux ministres au moyen des lois qu'il adopte et qui énoncent les devoirs et fonctions établissant leur responsabilité individuelle. Outre ces lois habilitantes, des conventions « non

---

<sup>1</sup> Voir *La responsabilité constitutionnelle*, Bureau du Conseil privé, 1993, pour de plus amples détails.

écrites », ou précédents, dictent aux ministres la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités et rendre compte de l'exercice de leurs pouvoirs statutaires.

Outre les pouvoirs prévus par la loi qui leur sont conférés par le Parlement, les ministres peuvent se voir confier d'autres responsabilités par le Premier ministre.

## **I.2. La responsabilité ministérielle collective**

Tous les membres du Conseil des ministres, y compris les ministres d'État et les secrétaires d'État, partagent la responsabilité collective d'exécuter le programme gouvernemental arrêté par le Cabinet. Ils sont donc appelés à collaborer étroitement avec leurs collègues du Cabinet. Ce principe est à la base-même de la convention constitutionnelle tacite dite de la solidarité ministérielle. Il est également essentiel, dans un gouvernement de Cabinet, que les communications avec le Parlement et avec le public soient coordonnées et cohérentes.

Les politiques présentées au Parlement et au public doivent être arrêtées d'un commun accord par l'ensemble du Cabinet. Les ministres ne peuvent se dissocier des décisions prises par leurs collègues du Cabinet ni les désavouer, à moins de démissionner du Cabinet.

La solidarité ministérielle est renforcée par le serment de conseiller privé, qui oblige les ministres à exprimer leur opinion lors de la prise des décisions et à respecter rigoureusement les règles de confidentialité des travaux du Cabinet une fois ces décisions prises. La prise de décision collective doit par conséquent s'appuyer sur des consultations étendues entre ministres.

Les ministres prennent aussi les décisions collectivement pour des raisons d'ordre pratique. Dans leurs efforts pour atteindre les objectifs du gouvernement, les ministres peuvent avoir des responsabilités qui se recoupent ou ont des incidences sur celles d'autres ministres. Ils ont en outre la responsabilité de faire valoir les points de vue et les intérêts différents de leurs régions respectives, qui débordent inévitablement la répartition des activités gouvernementales entre les différents ministères.

De plus, les ministres doivent partager le temps parlementaire et les ressources financières du Trésor, choses qui sont toutes deux limitées. Seul un nombre relativement restreint de grandes initiatives peuvent être menées de front. Le programme d'action global du gouvernement empiète donc forcément sur les objectifs du portefeuille de chaque ministre. Les ministres doivent

travailler en étroite collaboration afin que leurs objectifs soient pris en considération dans le contexte global du programme gouvernemental.

### **I.3. La responsabilisation ministérielle et l'obligation de rendre compte**

Pour assurer un bon gouvernement à la population du Canada, les ministres sont responsables devant le Parlement et doivent *répondre* de l'exercice des pouvoirs dont ils sont investis en vertu de la loi. Ils doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de ces pouvoirs, en accepter la responsabilité et en répondre. La question de savoir si un ministre a exercé ses pouvoirs de manière responsable est une affaire de jugement politique de la part du Parlement. Le Premier ministre a la prérogative de mesurer les conséquences et de réaffirmer son appui pour le ministre en cause, ou de lui demander de démissionner.

Les ministres sont aussi soumis à l'obligation de *rendre compte au Parlement*, c'est-à-dire lui fournir de l'information sur l'exercice des pouvoirs conférés aux organismes qui lui rendent compte par leur entremise. Au moment de fournir cette information, ils doivent prendre en compte toutes les conséquences, dont la protection légitime des renseignements personnels et les pouvoirs qui leur sont attribués par la loi à l'égard de ces organismes. La fonction publique appuie les ministres en leur fournissant les renseignements nécessaires pour répondre au Parlement.



## II

### Responsabilités de portefeuille et appui

Lorsqu'il nomme un ministre à la tête d'un portefeuille, le Premier ministre peut lui assigner un large éventail de responsabilités allant de ses pouvoirs, devoirs et fonctions ministériels immédiats à d'autres missions ou rôles spéciaux. Les ministres sont secondés par un sous-ministre et par les fonctionnaires de leur ministère dans l'exercice des pouvoirs que leur confère le Parlement et dans la mise en œuvre des décisions du Cabinet. On leur fournit en outre les ressources nécessaires pour engager personnellement du personnel exonéré<sup>2</sup> qui les aide dans leur travail d'ordre politique et ayant trait à leur circonscription.

De par son rôle de chef du gouvernement, le Premier ministre est responsable de la bonne marche de l'ensemble du gouvernement. Appelé souvent à répondre des activités de tous les ministères et organismes devant la Chambre des communes, il lui arrive de s'engager dans des dossiers qui relèvent de certains ministres.

Le présent chapitre décrit le cadre et la gestion des portefeuilles ministériels ainsi que les ressources de la fonction publique qui sont mises à la disposition des ministres.

#### II.1. Devoirs, pouvoirs et fonctions

Les *devoirs, pouvoirs et fonctions* ministériels sont conférés aux ministres par la loi. Ils en délèguent normalement un grand nombre à leur sous-ministre et aux fonctionnaires qui agissent en leur nom. Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le Premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris les actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux, qu'ils en aient une connaissance préalable ou non. En pratique, cela signifie qu'en cas d'erreurs ou de fautes

---

<sup>2</sup> Voir au chapitre VI la section 1 sur le personnel exonéré.

commises par des fonctionnaires de leur portefeuille, il incombe aux ministres de prendre rapidement les mesures nécessaires pour y remédier et de donner au Parlement l'assurance que les mesures correctives suffiront à éviter que la situation ne se répète.

Les responsabilités d'un ministre peuvent s'étendre à divers organismes non ministériels, comme les sociétés d'État ou les tribunaux. Les pouvoirs et responsabilités des ministres à l'égard des organismes de leur portefeuille varient en fonction de la loi habilitante.

Le Premier ministre peut confier des responsabilités additionnelles à un ministre, au moyen d'un décret<sup>3</sup> ou d'une désignation effectuée par le Premier ministre (par exemple, des responsabilités politiques régionales). Par conséquent, les responsabilités ministérielles peuvent constituer un *portefeuille* d'activités diverses, dont certaines découlent d'une loi et d'autres, de directives particulières du Premier ministre.

## **II.2. La gestion du portefeuille**

La qualité de la prestation des programmes et des services fournis au public conformément aux objectifs gouvernementaux dépend largement de la capacité des ministres à gérer leurs portefeuilles respectifs de manière à ce que tous les organismes relevant de leur compétence travaillent ensemble de façon cohérente, tout en respectant leurs différents degrés d'indépendance.

Le ministre demeure responsable de tous les aspects de son portefeuille, même lorsqu'il est secondé par un ministre d'État ou un secrétaire d'État.

## **II.3. Les ministres d'État et les secrétaires d'État**

Un *ministre d'État* peut être nommé afin d'aider un autre ministre ou de prendre des responsabilités assignées par le Premier ministre. Le ministre d'État n'a pas de portefeuille indépendant de celui du ministre qu'il seconde, mais il a rang de collègue et de pair, et non de subordonné, par rapport à ce dernier. Les ministres d'État font partie du Cabinet, participent à la prise de décision collective et sont liés par la responsabilité collective.

Des *secrétaires d'État* peuvent être nommés pour fournir un soutien supplémentaire aux ministres et à l'ensemble du gouvernement. Même s'ils ne font pas partie du Cabinet, les secrétaires d'État font partie du Conseil des ministres et ils sont liés par la responsabilité collective. Il peut leur arriver

---

<sup>3</sup> Voir à l'annexe B la section 5 sur les décrets.

d'être invités par le Premier ministre à assister à des réunions du Cabinet. Ils doivent alors protéger adéquatement toute documentation confidentielle à laquelle ils ont accès.

Lorsque des *ministres d'État* et des *secrétaires d'État* sont nommés pour seconder un ministre, le Premier ministre leur confie leur mandat par lettre. Il incombe au titulaire du portefeuille de définir leur rôle en tenant compte de sa responsabilité juridique à l'égard de l'ensemble du portefeuille et à l'égard de toute directive générale touchant les priorités données par le Premier ministre. Comme les secrétaires d'État et, de façon générale, les ministres d'État ne dirigent pas officiellement un ministère ni quelque autre secteur de la fonction publique, il incombe au sous-ministre qui seconde le titulaire du portefeuille de leur fournir un soutien ministériel.

#### **II.4. Les secrétaires parlementaires**

Les secrétaires parlementaires sont choisis par le Premier ministre et chargés d'aider les ministres pendant une période déterminée.

Au service des ministres sur toute une gamme de responsabilités ministérielles, les secrétaires parlementaires ne font toutefois pas partie du Conseil des ministres. De ce fait, ils ne peuvent pas parler au nom du Conseil des ministres dans son ensemble, ils ne sont pas liés par le principe de la responsabilité collective et ils ne peuvent pas participer à la prise de décision par le Cabinet ou ses comités. Ils peuvent être membres de tout comité de la Chambre, mais ne peuvent en assumer la présidence (sauf le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre). Les secrétaires parlementaires peuvent expliquer les lignes de conduite de leur ministre, mais celui-ci ne peut leur déléguer ses « pouvoirs, devoirs et fonctions ». Puisqu'ils ne sont pas investis de responsabilités ministérielles, les secrétaires parlementaires n'ont pas autorité sur les fonctionnaires. De plus, ils ne peuvent entreprendre eux-mêmes des mesures pour le compte du ministère.

Les secrétaires parlementaires agissent en se conformant aux cadres d'orientation et de programme établis par le ministre. Ils peuvent en outre être appelés à prêter main-forte à d'autres ministres du portefeuille. Ils aident généralement leur ministre à s'acquitter d'une gamme de responsabilités à la Chambre des communes et peuvent l'aider à rester en contact avec les autres députés et les sénateurs. En temps normal, ils n'ont cependant pas à répondre aux questions tendancieuses qui sont posées pendant la période des questions; en l'absence du ministre, c'est au ministre suppléant de répondre à ce genre de questions. En outre, comme ils relèvent d'un ministre, les secrétaires parlementaires ne peuvent déposer de projets de loi ou de motions d'initiative

parlementaire afin de ne pas donner l'impression que le gouvernement appuie leur initiative.

Les secrétaires parlementaires sont assujettis au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et ils prêtent le serment de ne pas divulguer de renseignements protégés. Le Conseiller en éthique ou le Bureau du Conseil privé peuvent fournir de plus amples renseignements sur ces questions.

## **II.5. Les sous-ministres**

Les *sous-ministres* sont des fonctionnaires professionnels et impartiaux. Ils sont choisis et affectés par le Premier ministre, sur la recommandation du greffier du Conseil privé, et nommés par le gouverneur en conseil<sup>4</sup>. Leur rôle consiste à fournir aux ministres l'appui spécialisé le plus large possible selon les responsabilités du portefeuille et à assurer la gestion quotidienne du ministère au nom de leur ministre. Les sous-ministres n'ont pas cependant d'autorité directe sur les organismes du portefeuille autres que le ministère proprement dit.

Les sous-ministres ont un large éventail de responsabilités, y compris les conseils sur les politiques, l'exécution des programmes, la gestion interne du ministère et la coordination interministérielle. Dans le cadre de leurs fonctions, ils ont le devoir fondamental d'appuyer la responsabilité tant individuelle que collective de leur ministre. Tout sous-ministre est responsable, en tout premier lieu, envers son ministre, et leurs rapports mutuels de coopération sont fondamentaux. Les conseils prodigués par les sous-ministres à leur ministre doivent être objectifs et conformes à la loi. En cas de conflit entre les instructions du ministre et la loi, celle-ci l'emporte.

En raison de leur participation à la gestion collective du gouvernement, les sous-ministres doivent également répondre au Premier ministre de l'application des politiques du Conseil des ministres dans son ensemble ainsi que du respect des exigences du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Cela les oblige à s'assurer que des consultations interministérielles ont lieu chaque fois qu'une question concerne plusieurs ministères. À ce titre, les sous-ministres doivent tenir le secrétaire du Cabinet au courant de toute question qu'ils jugent assez importante pour influencer sur leurs responsabilités ou sur celles de leur ministre. Si la question est suffisamment importante, le secrétaire du Cabinet en informe le Premier ministre.

---

<sup>4</sup> Voir à l'annexe A la section 3 sur la définition de « gouverneur en conseil ».

## **II.6. Les fonctionnaires au sein des ministères**

Le ministère relève du ministre qui en a la charge par l'intermédiaire du sous-ministre, suivant un axe hiérarchique clair. Les sous-ministres sont choisis par le Premier ministre, tandis que les sous-ministres adjoints, les autres cadres supérieurs et les fonctionnaires sont nommés conformément aux conditions fixées par la Commission de la fonction publique. Les fonctionnaires sont responsables, par le biais des sous-ministres, envers leurs ministres, mais ce sont les ministres qui sont responsables devant le Parlement.

Les fonctionnaires fédéraux doivent respecter les lois du Canada dans leur travail et sont censés préserver la tradition de neutralité politique de la fonction publique. Cela leur permet de pouvoir continuer à offrir des conseils professionnels, francs et honnêtes. On ne peut en aucun cas demander aux fonctionnaires des ministères de participer à des activités politiques partisans.

## **II.7. Les organismes non ministériels**

La plupart des ministres ont la responsabilité de plusieurs organismes tels que des sociétés d'État ou sociétés ministérielles, des commissions, des tribunaux et des conseils. Le degré de contrôle et de responsabilité des ministres à l'égard des organismes non ministériels est établi dans la loi habilitante de ces organismes. Si les ministres traitent à distance avec les organismes non ministériels, ils doivent tout de même leur donner des orientations générales touchant les objectifs et les attentes du gouvernement. *Les ministres doivent connaître les détails de leurs responsabilités ainsi que les limites de leurs pouvoirs à l'égard de ces organismes.* Ils peuvent compter sur leurs sous-ministres à ce sujet.

La nature de la relation entre un ministre et un tribunal administratif appelé à prendre des décisions indépendantes ou à exercer des fonctions quasi judiciaires est particulièrement délicate. Les ministres ne peuvent s'ingérer dans les décisions de ces organismes.

Les chefs de ces organismes sont nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre responsable, après que celui-ci ait consulté le Premier ministre. Leurs responsabilités et leurs fonctions, et celles du ministre compétent, varient selon la loi constitutive de chacun, et plusieurs sont responsables non pas devant les ministres mais devant le Parlement, *par l'entremise* de ministres. Leur niveau d'indépendance par rapport au titulaire du portefeuille peut varier, mais tous doivent rendre compte au Parlement. Lorsque les chefs d'organismes non ministériels et leurs fonctionnaires comparaissent devant des comités parlementaires, ils le font en conformité avec

les principes de la responsabilité ministérielle et de la neutralité politique des fonctionnaires. De nombreux organismes non ministériels sont tenus de faire rapport annuellement de leurs réalisations et de leur planification au Parlement, par l'entremise de leur ministre désigné.

#### **II.8. Les ministres suppléants**

Le Premier ministre dresse une liste permanente de ministres suppléants et substituts qui assument des responsabilités supplémentaires lorsque leurs collègues sont incapables de remplir leurs fonctions. Cette liste est officialisée par décret. Le Premier ministre peut suppléer tout ministre, mais il le fait seulement, en règle générale, lorsque ni le ministre suppléant ni son substitut ne sont disponibles.

Les ministres qui agissent au nom d'un collègue peuvent exercer les pleins pouvoirs de ce dernier, mais il leur est conseillé de ne prendre aucune décision majeure en l'absence temporaire du ministre. En cas d'urgence, ils consultent habituellement le ministre, le Premier ministre ou d'autres collègues du Cabinet, selon le cas.

### III

## Relations des ministres avec le Parlement

L'obligation des ministres de rendre compte au Parlement est un élément fondamental du gouvernement responsable<sup>5</sup>. Le Parlement confère les pouvoirs de l'État aux ministres à la condition qu'ils lui rendent compte de leurs actes et de ceux des fonctionnaires qui relèvent d'eux. La loi constitutive du ministère et celle de tout autre organisme relevant de son autorité établissent le cadre de responsabilité du ministre.

### III.1. Les fonctions des ministres à la Chambre

Les travaux quotidiens de la Chambre des communes sont la clé de l'efficacité du gouvernement. En conséquence, le Premier ministre s'attend à ce que les ministres accordent une haute priorité à leurs fonctions à la Chambre. Celles-ci englobent les activités suivantes :

- *Présence quotidienne à toutes les périodes de questions.* Toute absence doit être autorisée à l'avance par le Cabinet du Premier ministre avant la prise d'autres engagements. Si un ministre doit s'absenter, un autre ministre ou un secrétaire parlementaire est désigné pour répondre en son nom.
- *Présence.* La présence à d'autres moments déterminés est requise, selon le calendrier des périodes de service *obligatoire* établi par le leader du gouvernement à la Chambre. C'est au ministre lui-même qu'il appartient de prendre les dispositions nécessaires pour se faire remplacer s'il doit s'absenter et d'en informer le leader du gouvernement à la Chambre et le whip en chef.

---

<sup>5</sup> Le lecteur trouvera au chapitre I et à l'annexe A des renseignements supplémentaires sur le gouvernement responsable.

- *Défense de projets de loi.* Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres pilotent leurs propres projets de loi à la Chambre et comparaissent devant les comités parlementaires de la Chambre et du Sénat, au besoin. Lorsque les circonstances le permettent, les ministres doivent examiner la possibilité de référer leurs projets de loi aux comités avant la deuxième lecture.
- *Affaires émanant des députés.* Le gouvernement, conformément à une promesse électorale de 1993, a instauré la règle de soumettre les affaires émanant des députés à des votes libres. Les ministres ont la responsabilité de veiller à ce que les députés, incluant les membres du caucus, soient informés de la position du gouvernement relativement aux mesures d'initiative privée émanant de la Chambre ou du Sénat qui touchent leur portefeuille.
- *Autres fonctions à la Chambre.* Le leader du gouvernement à la Chambre assigne et coordonne les autres fonctions des ministres à la Chambre, comme la participation aux votes et la responsabilité des réponses du gouvernement aux motions présentées les jours réservés à l'opposition.

Les relations des ministres avec le Parlement et leurs fonctions à la Chambre sont très exigeantes et nécessitent un soutien important, particulièrement lors de la période des questions et des travaux des comités. Que ce soit dans leur conduite quotidienne ou à long terme, elles doivent être soigneusement coordonnées avec le ministre et avec les leaders du gouvernement à la Chambre et au Sénat. En conséquence, les ministres confient normalement à un membre supérieur de leur personnel exonéré le soin de les appuyer dans leurs relations avec le Parlement. Cette personne veille au maintien de la liaison avec les bureaux du whip et du leader du gouvernement à la Chambre concernant les travaux de la Chambre, et elle agit comme point de contact clé pour l'obtention de renseignements auprès du personnel du ministère en vue de la période des questions.

Dans le cadre de leur obligation de rendre compte à la Chambre des communes, les ministres sont tenus de répondre le plus clairement et le plus complètement possible aux questions parlementaires qui concernent les domaines qui leur sont attribués en vertu de la loi. Il est primordial que les ministres fournissent des renseignements exacts et véridiques au Parlement et s'empressent de corriger toute erreur commise. On ne peut référer une question parlementaire à un ancien ministre au sujet d'opérations ou de politiques relatives à un portefeuille dont il n'a plus la responsabilité. Par contre, les ministres actuels doivent répondre des gestes de leurs prédécesseurs.

Les ministres ne peuvent être tenus responsables de questions à l'égard desquelles ils ne possèdent aucun pouvoir. En vertu des lois régissant de nombreux organismes non gouvernementaux, comme les commissions ou les tribunaux de réglementation, les ministres n'ont été accordés qu'une responsabilité limitée à l'égard de ces organismes. Leur obligation de rendre compte se limiterait alors aux pouvoirs que leur confère la loi. Dans les cas où les ministres n'ont pas la responsabilité directe d'aborder des questions soulevées par le Parlement, ils s'assurent que l'organisme non gouvernemental concerné le fait.

### **III.2. Les fonctions des ministres au Sénat**

Le leader du gouvernement au Sénat est chargé de gérer le programme du gouvernement au Sénat et l'on s'attend à ce que les ministres collaborent avec lui en ce qui concerne les mesures législatives et les projets de loi d'intérêt privé dont ils sont responsables. Dans l'exécution de ces fonctions, le leader est appuyé par son personnel politique et par le Bureau du Conseil privé. Les ministres doivent piloter leurs projets de loi au Sénat et s'assurer que les sénateurs reçoivent des réponses aux questions qu'ils posent dans les domaines qui relèvent de leur portefeuille.

### **III.3. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères**

Les comparutions des ministres et de leurs fonctionnaires devant les comités sont essentielles pour informer le Parlement des politiques gouvernementales et permettent au Parlement de demander au gouvernement de rendre compte de ces politiques. C'est pourquoi les ministres et les fonctionnaires doivent coopérer avec les comités dans leur travail.

Les principes de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre compte doivent guider les ministres et leurs fonctionnaires lorsqu'ils comparaissent devant des comités parlementaires. Il incombe aux ministres de fournir au Parlement des réponses aux questions concernant les politiques, les programmes et les activités du gouvernement et de donner autant de renseignements que possible sur l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés et sur ceux qu'ils délèguent à d'autres personnes.

*Il incombe en outre aux ministres de déterminer les questions auxquelles ils devraient répondre personnellement et celles qui peuvent être traitées par leurs fonctionnaires en leur nom. Ceux-ci peuvent aider les ministres en répondant aux questions posées par les comités parlementaires en s'en tenant aux faits, c'est-à-dire qu'ils doivent expliquer les politiques plutôt*

que les défendre ou les débattre. Lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire, ils conservent l'impartialité traditionnelle de la fonction publique. La présence du ministre ou de son représentant politique est nécessaire si des questions politiquement controversées risquent d'être soulevées.

Les ministres doivent s'assurer que la comparution de leurs fonctionnaires devant des comités parlementaires est pleinement compatible avec la responsabilité que leur confie le Parlement en vertu de la loi. Les fonctionnaires sont finalement comptables à leur ministre, et non pas directement au Parlement<sup>6</sup>. Dans ce sens, ils ne comparaissent pas devant les comités sans avoir reçu des directives claires de leur ministre. Ils ont un devoir et une responsabilité particulière devant la loi de maintenir le caractère confidentiel de l'information à laquelle ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils sont liés par ces obligations que leur confère la loi, mais aussi par leurs obligations envers leur ministre et le gouvernement, de ne pas divulguer de l'information qui est confidentielle pour des raisons de sécurité nationale ou de respect des renseignements personnels ou encore, parce qu'il s'agit de conseils fournis aux ministres. En pratique, les fonctionnaires doivent collaborer avec les députés, de concert avec les ministres et le personnel de leurs bureaux, pour trouver des façons de répondre aux demandes d'information légitimes des députés, dans le cadre des limites qui leur sont imposées. Dans le cas des audiences des comités, l'information qui n'est pas déjà publique ne peut être communiquée qu'avec l'autorisation expresse du ministre, tout en respectant les obligations statutaires.

Les ministres peuvent aussi informer le Parlement de leur propre initiative, ou en réponse à la demande d'un caucus parlementaire, en ordonnant à leurs fonctionnaires de tenir des séances d'information factuelles à l'intention des caucus. Les séances d'information organisées à l'intention d'un caucus sont offertes aux autres et, par conséquent, les leaders du gouvernement à la Chambre ou au Sénat et le chef de chaque parti sont mis au courant de leur tenue.

---

<sup>6</sup> Voir le document intitulé *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

## IV

### Consultation et coordination

Le présent chapitre expose les fonctions que remplissent les organismes centraux à l'appui du Premier ministre et du Cabinet. Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres et leurs ministères travaillent en étroite collaboration avec tous les organismes centraux afin de coordonner les dossiers et de former un programme global qui bénéficie de l'appui du Cabinet.

#### IV.1. Les organismes centraux

##### *a) Bureau du Conseil privé*

Le Bureau du Conseil privé apporte au Premier ministre l'appui de la fonction publique et soutient directement ce dernier dans l'exercice de toutes ses fonctions et responsabilités en tant que chef du gouvernement. Il est également le secrétariat du Cabinet. C'est le Bureau du Conseil privé qui, grâce à une consultation constante des ministères et organismes, veille à fournir au Premier ministre les données et les analyses les plus complètes au sujet des politiques et des priorités qui sont envisagées. Entre autres questions sur lesquelles porte cette information figurent l'organisation du gouvernement et ses rapports avec le Parlement et la Couronne, la nomination des cadres supérieurs, le programme de dépenses du gouvernement, le système décisionnel du Cabinet, l'élaboration des grandes orientations, la gestion des relations intergouvernementales et d'autres dossiers particuliers.

Le Bureau du Conseil privé fournit également le soutien requis au vice-premier ministre et aux autres ministres du portefeuille du Premier ministre.

Le Bureau du Conseil privé est dirigé par un haut fonctionnaire non-partisan nommé par le Premier ministre : le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Celui-ci agit à titre de sous-ministre du Premier ministre, en plus d'être le gardien des dossiers du gouvernement de l'heure et de ceux qui l'ont précédé. En vertu de la loi, cette personne est en outre chef de la fonction publique. À ce titre, elle est responsable de la qualité des conseils éclairés,

professionnels et impartiaux et des services que la fonction publique fournit au Premier ministre et au Cabinet. Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet rend compte chaque année au Premier ministre de l'état de la fonction publique.

**b) Ministère des Finances**

Le ministère des Finances est responsable de la politique macroéconomique du gouvernement, y compris des politiques et des dépenses fiscales, ainsi que le cadre financier général. Il est également chargé d'analyser l'incidence économique et fiscale de toutes les propositions émanant des ministres. Le ministre des Finances peut ainsi compter sur une capacité d'analyse socioéconomique étendue.

**c) Secrétariat du Conseil du Trésor**

Le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie le président du Conseil du Trésor. À titre d'organisme administratif du Conseil du Trésor, le Secrétariat doit appuyer le Conseil du Trésor, qui est un comité du Conseil privé, et assumer ses responsabilités légales, notamment en vertu de la *Loi sur l'administration des finances publiques*.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor présente des recommandations et fournit des conseils au Conseil du Trésor en matière de grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale, d'organisation de l'administration publique fédérale, de gestion financière, d'examen des plans et programmes des dépenses annuels et à plus long terme des ministères et de fixation de leur ordre de priorité, de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, notamment la détermination de ses conditions d'emploi.

**d) Autres ministères**

Outre ces trois organismes centraux, deux ministères ont des fonctions qui s'apparentent à celles de ces organismes. Le *ministère de la Justice* fournit des avis et des services juridiques à tous les ministres et à leurs ministères, et le *ministère des Affaires étrangères et du Commerce international* coordonne, dans l'ensemble du gouvernement, les dossiers et les activités se rapportant à la politique étrangère.

**IV.2. Le Cabinet du Premier ministre**

Le Cabinet du Premier ministre est constitué de son personnel politique, qui est au service du Premier ministre et relève pleinement de lui.

Le Cabinet du Premier ministre appui ce dernier dans l'exercice de ses fonctions de chef de gouvernement, de dirigeant d'un parti politique et de député. L'effectif politique du Cabinet du Premier ministre fournit des avis sur l'élaboration des politiques et sur les nominations, fait le point avec lui au sujet des délibérations de la Chambre des communes et facilite ses relations avec les ministres, avec son caucus et avec le parti en général. De plus, le Cabinet du Premier ministre établit l'horaire du Premier ministre, organise ses déclarations publiques et ses relations avec les médias et traite sa correspondance.

En règle générale, le Cabinet du Premier ministre joue un rôle important en donnant à ce dernier les moyens d'orienter la stratégie politique du gouvernement en plus de jouer un rôle central de communication et de coordination auprès des ministres, des secrétaires d'État, des secrétaires parlementaires et des députés. Il travaille aussi en étroite collaboration avec le Bureau du Conseil privé. Ensemble, ces deux organismes fournissent aide et conseils selon différentes perspectives concernant les questions qui préoccupent quotidiennement le Premier ministre.

#### **IV.3. Les relations fédérales-provinciales-territoriales et la coordination régionale**

C'est le Premier ministre qui veille à la gestion globale des relations fédérales-provinciales-territoriales, puisqu'elles touchent à presque tous les champs de l'activité fédérale. Il est secondé à cet égard par le ministre des Affaires intergouvernementales. Le Bureau du Conseil privé est le ministère de la fonction publique qui conseille et seconde le Premier ministre et le ministre en matière d'affaires intergouvernementales.

De façon générale, le Premier ministre s'attend à ce que chaque ministre prenne en mains l'aspect fédéral-provincial-territorial des politiques et des programmes relevant de son portefeuille et qu'il les coordonne avec les autres initiatives intergouvernementales.

Le Premier ministre peut aussi désigner des *ministres régionaux* pour chaque province ou grande région. Ces ministres jouent un rôle de premier plan dans la coordination des questions régionales ou provinciales avec les activités du gouvernement fédéral. L'administration des programmes ministériels dans chaque région demeure, toutefois, la responsabilité des ministres directement intéressés.

#### **IV.4. Les nominations**

Le gouverneur en conseil nomme les titulaires de divers postes dont ceux de sous-ministres, de chefs d'organismes, de présidents-directeurs-généraux et de directeurs de sociétés d'État. Ces postes sont très exigeants, comportent des tâches d'envergure et obligent à prendre des décisions complexes. Il est donc essentiel que les titulaires soient très qualifiés.

Les nominations du gouverneur en conseil font l'objet d'un processus d'approbation spécifique qui tient compte du fait qu'il incombe au Premier ministre de réviser toutes les nominations. Ce processus s'applique à quelque 500 postes à temps plein et 1 900 postes à temps partiel au sein de ministères, de conseils, de tribunaux, d'organismes, de commissions et de sociétés d'État. Le gouverneur en conseil effectue aussi d'autres nominations, comme celles des juges et des chefs de mission<sup>7</sup>.

#### **IV.5. Les communications et les annonces publiques**

Les communications avec le public sont une responsabilité importante du gouvernement. Elles doivent être claires et être transmises au moment opportun. Toutes les communications du gouvernement doivent donc être coordonnées afin d'être conformes aux objectifs et décisions du gouvernement.

Les incidences d'une annonce sur le plan des communications sont l'un des points étudiés par le Cabinet lorsqu'il doit arrêter une politique. Qu'il s'agisse d'une annonce ou d'une déclaration concernant une politique ou quelque autre mesure gouvernementale (par exemple, une nomination, une subvention ou une entente), la coordination (teneur et moment propice) est assurée par le ministre responsable de concert avec son cabinet et son ministère, le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du Premier ministre.

Le Premier ministre s'attend à ce que ses ministres consultent aussi les ministres régionaux de même que les membres visés du caucus relativement aux annonces à venir et qu'ils travaillent avec leurs propres sous-ministres.

---

<sup>7</sup> Pour de plus amples renseignements sur les nominations, voir l'annexe C.

## V

### Normes de conduite

Le Premier ministre impose aux ministres et aux secrétaires d'État les normes de conduite les plus rigoureuses pour toutes leurs actions, y compris celles qui ne sont pas directement liées à l'exercice de leurs fonctions officielles. On s'attend donc à ce que les ministres et les secrétaires d'État respectent les normes de conduite exposées ci-après, qu'ils agissent en tant que ministres, secrétaires d'État, députés, sénateurs ou à titre personnel. Le présent chapitre décrit les secteurs clés à l'égard desquels le gouvernement a fixé des normes de conduite applicables aux ministres et aux secrétaires d'État.

#### V.1. La conduite des ministres et des secrétaires d'État

Les ministres et les secrétaires d'État doivent agir avec honnêteté et respecter les normes d'éthique les plus élevées qui soient afin de maintenir et de rehausser la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement. Plus particulièrement, ils sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions officielles et de mener leurs affaires personnelles d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus rigoureux. Cette obligation ne se limite pas à la simple observance de la loi.

#### V.2. Les conflits d'intérêts

Les ministres et les secrétaires d'État sont assujettis au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*<sup>8</sup>. Le Conseiller en éthique administre le Code, enquête sur les allégations à l'endroit des ministres, des secrétaires d'État et des hauts fonctionnaires relativement aux conflits d'intérêts, applique les mesures de conformité et informe les ministres de leurs responsabilités. Le Code s'applique aux ministres, aux secrétaires d'État, à leur personnel politique, aux

---

<sup>8</sup> On peut se procurer le Code auprès du Conseiller en éthique, des sous-ministres ou du Bureau du Conseil privé.

secrétaires parlementaires et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil, mais pas aux députés ni aux sénateurs.

Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres et les secrétaires d'État se conforment aux dispositions du Code qui, en règle générale, prescrit des normes de conduite de base. L'une de ces normes oblige le ministre ou le secrétaire d'État et son conjoint ou sa conjointe de présenter au Conseiller en éthique un *rapport confidentiel* énumérant leurs biens, leurs dettes et leurs activités passées et présentes. Ce Code énonce en outre des *règles* relatives aux biens pouvant être gérés sans intermédiaire, des *limites* concernant les *activités extérieures*, l'acceptation de cadeaux et de marques d'hospitalité et les obligations de *l'après-mandat*.

### V.3. Les relations avec l'appareil judiciaire et les autres organismes gouvernementaux

En tant que députés, les ministres et les secrétaires d'État ont des responsabilités à l'égard de leurs électeurs. Cependant, il y a des limites à leur capacité d'intervenir au nom des électeurs ou en leur propre nom, dans des affaires concernant des organismes quasi judiciaires ou le portefeuille d'un collègue.

Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres, les secrétaires d'État et les membres de leur personnel n'interviennent pas, au nom d'électeurs ou de toute autre personne, auprès des autorités *judiciaires* relativement à une instance qu'elles sont appelées à trancher. Le ministre de la Justice peut fournir plus de détails à ce sujet.

Les ministres, les secrétaires d'État et les membres de leur personnel ne sont pas, non plus, censés intervenir ou sembler intervenir en faveur de quiconque, y compris leurs électeurs, auprès de *tribunaux quasi judiciaires fédéraux* dans une affaire que ceux-ci doivent trancher, à moins que la loi n'autorise une telle intervention. Il appartient donc aux ministres et aux secrétaires d'État de s'assurer qu'eux-mêmes et les membres de leur personnel comprennent et respectent le principe de l'indépendance de ces organismes et maintiennent avec eux une relation de non-ingérence.

Les ministres doivent être en contact avec les organismes de leur propre portefeuille au sujet d'une grande variété de questions. Cependant, les lois constitutives confèrent à certains organismes, comme les sociétés d'État, une certaine autonomie par rapport au ministre dont ils relèvent. Ceux-ci doivent comprendre et respecter cette indépendance. Le degré de contrôle et de responsabilité d'un ministre à l'égard de tels organismes est défini dans la loi

en vertu de laquelle ils sont créés. Les ministres doivent connaître à la fois leurs responsabilités détaillées et les limites de leurs pouvoirs à l'égard de ces organismes et ils doivent comprendre et respecter le principe de leur indépendance.

Selon une convention du Cabinet, un ministre ne doit pas commenter les affaires d'un collègue ou s'en mêler de quelque autre façon sans avoir au préalable consulté ce collègue et obtenu sa permission. Cette pratique n'empêche pas le ministre de s'adresser directement au ministre responsable. De plus, cela n'empêche pas le personnel du cabinet du ministre de transmettre les inquiétudes des électeurs au personnel du cabinet du ministre responsable ou encore aux responsables des relations avec les électeurs dans le ministère ou l'organisme concerné.

Parfois, le cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'État peut recevoir des demandes d'aide d'autres membres du Conseil des ministres au nom de leurs électeurs. Si une telle intervention auprès d'un organisme n'est pas appropriée parce qu'il s'agit d'une question quasi judiciaire, le cabinet du ministre ou du secrétaire d'État doit indiquer qu'aucun ministre ou secrétaire d'État ne peut intervenir et il doit proposer à l'électeur de s'adresser directement à l'organisme.

Cependant, les ministres, les secrétaires d'État et les membres de leur personnel peuvent demander des renseignements accessibles au public. Le Conseiller en éthique peut fournir à ce sujet des conseils détaillés aux ministres, aux secrétaires d'État, aux directeurs de cabinet et aux autres membres de leur personnel, y compris à ceux qui s'occupent des questions ayant trait aux circonscriptions électorales.

#### **V.4. Invitations**

Les ministres et les secrétaires d'État sont souvent invités à participer à diverses activités communautaires et autres, à préfacer des publications, à rencontrer différentes personnes et à voyager à l'étranger. Ils doivent être conscients que certaines invitations peuvent provenir de personnes ou de groupes qui peuvent avoir des liens avec des organisations terroristes, criminelles ou violentes ou avec des régimes politiques peu recommandables.

Les ministres et les secrétaires d'État doivent faire preuve d'un discernement constant et s'assurer de la bonne foi des personnes avec lesquelles ils traitent. En cas de doute quant à certaines invitations, ils doivent s'adresser au directeur des opérations de sécurité du Bureau du Conseil privé. Le directeur fera enquête, offrira un avis général et, le cas échéant, fera le nécessaire en vue

d'une séance d'information par la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité ou le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

## VI

### Questions administratives

Les ministres et les secrétaires d'État ont des responsabilités administratives directes qui découlent de leurs obligations ministérielles. Le présent chapitre fournit des renseignements sur les questions administratives qui les intéressent, eux et leurs cabinets.

#### **VI.1. Le cabinet et le personnel politique des ministres et des secrétaires d'État**

Les ministres et les secrétaires d'État sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet, au cœur duquel se trouve le personnel exonéré, aussi appelé personnel politique. Celui-ci se compose d'employés nommés par le ministre ou par le secrétaire d'État qui ne font pas partie de la fonction publique et sont exonérés de diverses exigences de la Commission de la fonction publique, dont celles concernant la dotation. Ces employés sont néanmoins assujettis à un grand nombre de conditions fixées par le Conseil du Trésor pour le gouvernement dans son ensemble.

La raison d'être des cabinets est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et des secrétaires d'État et faire bénéficier ceux-ci d'une expertise et d'un point de vue privilégié que la fonction publique ne peut fournir. Le personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre. L'existence de bonnes relations de travail entre le cabinet du ministre et son ministère est essentielle pour aider le ministre et le sous-ministre à gérer le travail ministériel.

Le cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'État peut aussi compter un certain nombre d'*adjoints ministériels*, soit des fonctionnaires du ministère affectés au cabinet du ministre ou du secrétaire d'État et tenus de s'acquitter de leurs fonctions de manière non partisane. Leur rôle est d'assurer la liaison avec

le ministère, de fournir au ministre un appui administratif et de l'aider à comprendre tout ce qui se passe dans son ministère et ailleurs au gouvernement.

En tant que députés, les ministres et les secrétaires d'État bénéficient d'autres services fournis par la Chambre des communes ou le Sénat. Ces services doivent être utilisés conformément aux règles de la Chambre des communes et du Sénat.

## **VI.2. La sécurité**

Le Premier ministre tient les ministres et les secrétaires d'État personnellement responsables de la sécurité de leurs bureaux, de leur personnel et de leurs documents. Les sous-ministres doivent rendre compte à leurs ministres de la sécurité des lieux; même l'apparence d'une violation des règles de sécurité toucherait directement les ministres. À cet égard, tous les membres du personnel politique des ministres et des secrétaires d'État doivent avoir obtenu une autorisation de sécurité *avant leur nomination*. Le sous-ministre voit à l'obtention de ces autorisations.

En ce qui concerne la *sécurité personnelle des ministres*, y compris celle de leur domicile, il existe diverses mesures que peuvent prendre les ministères ou la Gendarmerie royale du Canada. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fournit également des renseignements sur les précautions particulières à prendre avant un voyage à l'étranger.

Les ministres et les secrétaires d'État sont tenus d'informer immédiatement le secrétaire du Cabinet ou leur sous-ministre de toute *violation possible des règles de sécurité* afin que les enquêtes requises soient menées. Les sous-ministres et le secrétaire du Cabinet peuvent fournir d'autres renseignements aux ministres et aux secrétaires d'État en matière de sécurité.

## **VI.3. Les documents du Cabinet et des ministères et les documents personnels**

Les documents ministériels entrent dans *quatre catégories* : documents du Cabinet, documents institutionnels, documents ministériels et documents personnels et politiques<sup>9</sup>. Les documents appartenant à ces catégories sont classés séparément pour des raisons d'efficacité et de confidentialité et afin de faciliter le respect des exigences légales. Chaque catégorie peut être assujettie à divers traitements et à différentes dispositions en vertu de certaines lois

---

<sup>9</sup> Une description détaillée des quatre catégories de documents se trouve à l'annexe D.

pertinentes : la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la preuve au Canada* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

Les ministres et les secrétaires d'État doivent veiller à faire respecter les dispositions relatives au traitement des quatre catégories de documents ministériels. La plupart du temps, toutefois, ils délèguent cette responsabilité et confient à leur personnel la gestion et le contrôle de ces documents. Les sous-ministres peuvent fournir des conseils sur les modalités à suivre.

#### **VI.4. L'accès aux documents confidentiels du Cabinet et des ministres**

*Les documents confidentiels et autres d'un Conseil des ministres ne doivent pas être communiqués à celui qui lui succède.* Les délibérations du Cabinet sont secrètes, selon le principe constitutionnel voulant que les affaires du gouvernement soient protégées par le serment que doivent prêter les conseillers privés et par la *Loi sur la protection de l'information*, ainsi que par la protection traditionnelle des franchises discussions entre ministres.

Quand il y a changement de gouvernement, le Premier ministre sortant confie généralement les documents du Cabinet au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Celui-ci joue un rôle central en ce qui a trait à la convention régissant l'accès aux documents du Cabinet et aux documents ministériels.

Les fonctionnaires sont chargés d'assurer la continuité des activités de l'État. Conformément à la convention régissant l'accès aux documents du Cabinet, ils fournissent tous les renseignements nécessaires aux ministres et les informent du contexte et du fond des décisions et des mesures prises par les gouvernements antérieurs<sup>10</sup>.

#### **VI.5. L'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels**

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un droit d'accès du public à l'information contenue dans les documents gérés par les institutions gouvernementales, sous réserve d'un nombre restreint d'exceptions nécessaires précisées dans la loi. Les ministres, leurs sous-ministres et les chefs d'organismes sont, en dernière analyse, responsables de l'application de la Loi dans leurs institutions respectives et dans l'ensemble du portefeuille ministériel.

---

<sup>10</sup> Pour de plus amples renseignements sur l'accès aux documents confidentiels du Cabinet et des ministres, voir l'annexe D.

On s'attend à ce que les ministres suivent la loi à tous égards quand ils examinent les demandes d'accès à l'information émanant du public. Il leur incombe de veiller à ce que l'on prenne les mesures nécessaires pour que leurs ministères puissent respecter les délais et consulter les autres ministères, dont le Bureau du Conseil privé en ce qui touche les demandes concernant des documents confidentiels du Cabinet. Les décisions concernant les demandes d'accès peuvent être revues par le Commissaire à l'information et, en dernier ressort, par la Cour fédérale.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* énonce des conditions visant à protéger les renseignements personnels détenus par les institutions gouvernementales. En vertu de cette loi, les décisions peuvent être revues par le Commissaire à la protection de la vie privée et, en dernier ressort, par la Cour fédérale. Conformément à la loi, les ministres peuvent déléguer ces questions à leurs sous-ministres ou à d'autres hauts fonctionnaires. Ils voudront toutefois être tenus au courant des dossiers particulièrement importants.

En ce qui concerne le *dépôt de documents au Parlement*, les ministres doivent veiller à ce qu'on réponde aux demandes d'information (présentées, par exemple, à la suite d'un avis de motion). Le leader du gouvernement à la Chambre coordonne les questions relatives au dépôt de documents au Parlement.

#### **VI.6. La gestion financière**

Les dépenses des ministres et des secrétaires d'État sont sujettes aux exigences de la loi et aux politiques du Conseil du Trésor régissant l'utilisation des fonds publics. Ces lignes directrices portent entre autres sur les budgets, les échelles salariales, les installations de bureau et l'autorisation des dépenses<sup>11</sup>. Les dépenses des ministres et des secrétaires d'État font aussi l'objet d'un examen spécial par le Parlement. Les ministres et les secrétaires d'État doivent veiller à ce que toutes les dépenses engagées par leurs cabinets soient correctement et prudemment gérées et soient occasionnées par les affaires de l'État. Les sous-ministres et le Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent fournir plus de détails à ce sujet.

---

<sup>11</sup> Pour plus de détails, consulter les *Lignes directrices pour les cabinets de ministres*, Secrétariat du Conseil du Trésor.

#### **VI.7. La coordination des voyages ministériels**

Les ministres doivent faire part de tout projet de voyage au Cabinet du Premier ministre longtemps d'avance et avant de prendre quelque engagement. Ils sont également tenus de consulter à ce sujet le leader du gouvernement à la Chambre des communes ou le whip en chef du gouvernement et de s'assurer de la disponibilité des ministres suppléants.

En règle générale, les ministres et les secrétaires d'État doivent limiter au strict minimum leurs voyages à l'extérieur du pays, surtout lorsque le Parlement siège. Les dispositions en vue des voyages officiels à l'étranger sont coordonnées par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Les ministres et les secrétaires d'État qui envisagent de *se rendre à l'étranger à titre privé* doivent aussi en informer le ministre des Affaires étrangères bien à l'avance, tant pour des raisons de sécurité que pour des considérations stratégiques. Tous les biens acquis à l'étranger doivent être déclarés à l'arrivée et inspectés, conformément aux exigences de la législation douanière.

#### **VI.8. Les distinctions honorifiques étrangères**

D'après une politique gouvernementale établie de longue date, les ministres et les secrétaires d'État ne doivent ni chercher à obtenir ni accepter, personnellement ou pour le compte d'un collègue, une décoration ou distinction étrangère.



## **Annexe A**

### **Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif**

Le Canada est une monarchie constitutionnelle et une démocratie dotée d'un gouvernement parlementaire responsable qui est fondé sur le modèle britannique dit de Westminster. Comme tels, les structures et l'exercice du pouvoir exécutif sont régis à la fois par la constitution « écrite » du Canada (les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*) et par une constitution « non écrite » composée d'usages et de coutumes qui ont vu le jour et ont évolué au fil de l'histoire du gouvernement responsable au Canada.

La constitution « non écrite » établit les éléments clés de notre démocratie concernant l'exercice du pouvoir exécutif par le Premier ministre et le Cabinet, qui sont responsables devant la Chambre des communes, laquelle se compose des représentants élus par la population du Canada. La présente annexe expose les principales fonctions et responsabilités du pouvoir exécutif dans ce système.

#### **A.1. La Couronne, le Gouverneur général et le Conseil privé de la Reine : la Constitution formelle**

Officiellement, la *Loi constitutionnelle de 1867* confère le pouvoir exécutif au Canada à la Reine, qui est le chef d'État. Le Gouverneur général la représente et exerce, en son nom, les pouvoirs et fonctions de la Couronne.

Dans le système démocratique canadien, le Gouverneur général est presque toujours tenu d'agir seulement sur l'avis des représentants élus appartenant au parti politique qui a la confiance de la Chambre des communes. Cet avis lui est offert directement par le Premier ministre sur certaines questions, ou encore officiellement par le Conseil des ministres ou par le gouvernement dans son ensemble. C'est la prérogative personnelle du Premier ministre de faire connaître l'opinion du gouvernement au Gouverneur général.

Celui-ci doit donner son consentement, si besoin est, *avant* qu'une décision puisse entrer légalement en vigueur et être annoncée.

Du point de vue constitutionnel, le Conseil privé de la Reine<sup>12</sup>, qui se compose de toutes les personnes assermentées à titre de conseillers privés, est le principal organisme consultatif auprès de la souveraine. Il est extrêmement rare qu'il se réunisse au complet et, lorsqu'il le fait, ce n'est qu'à des fins cérémonielles.

#### **A.2. Les fonctions et les pouvoirs du Premier ministre : la Constitution effective**

En sa qualité de chef du parti politique qui jouit de la confiance de la Chambre des communes (grâce, habituellement, à une majorité de sièges), le Premier ministre reçoit du Gouverneur général le mandat de former le gouvernement.

Le Premier ministre a par-dessus tout la responsabilité d'organiser le Cabinet et d'assurer la direction voulue pour maintenir l'unité du Conseil des ministres. Cette unité est essentielle au gouvernement pour conserver la confiance de la Chambre des communes.

Les fonctions principales et les pouvoirs exclusifs du Premier ministre, exposés ci-après, sont essentiels à la bonne marche du gouvernement de Cabinet :

- Le Premier ministre dirige le *processus d'établissement de l'orientation générale de la politique gouvernementale*. Il lui incombe d'organiser et de gérer les processus décisionnels du gouvernement et de concilier les différences de vues entre ministres. Il établit la position du gouvernement devant le Parlement en recommandant au Gouverneur général de convoquer et de dissoudre le Parlement, en préparant le discours du Trône, qui définit le programme stratégique général pour chaque nouvelle session du Parlement, et en décidant de soumettre ou non au Parlement les projets législatifs du gouvernement une fois qu'ils ont été approuvés par le Cabinet. Le Premier ministre approuve le budget présenté par le ministre des Finances.

---

<sup>12</sup> Cette institution diffère du Bureau du Conseil privé, un organisme gouvernemental.

- Le Premier ministre *choisit les principaux titulaires de charge publique*. Il choisit les ministres et les secrétaires d'État et peut demander leur démission à n'importe quel moment. Il recommande en outre la *nomination des hauts fonctionnaires* au Gouverneur général.
- Le Premier ministre décide de *l'organisation, des règles et de la composition du Cabinet*. Cela comprend établir les comités du Cabinet, choisir leurs membres et convoquer le Cabinet lui-même. En pratique, le Premier ministre forme une équipe, détermine le processus de prise de décision collective, puis établit et adapte l'appareil gouvernemental dans le cadre duquel fonctionnera cette équipe.
- Le Premier ministre établit *l'organisation et la structure générales du gouvernement* pour permettre à celui-ci d'atteindre ses objectifs. Il lui incombe d'attribuer les portefeuilles aux ministres, d'établir leur mandat, de clarifier les rapports entre eux et de définir les priorités de chaque ministère dans la lettre de confirmation de leur mandat. Il doit approuver la création d'institutions nouvelles et la suppression d'organismes existants, le Parlement pouvant être appelé à se prononcer dans certains de ces cas. Les propositions de ministres qui supposent des changements organisationnels importants, ou qui sont susceptibles de toucher leur mandat ou celui d'autres ministres, doivent d'abord être approuvées par le Premier ministre.
- Le Premier ministre a la responsabilité globale des relations du gouvernement avec le Parlement.
- Le Premier ministre établit les normes de conduite des ministres et des secrétaires d'État.
- En sa qualité de chef du gouvernement, le Premier ministre est investi de *responsabilités particulières* touchant la sécurité nationale, les relations fédérales-provinciales-territoriales et la conduite des affaires internationales. Il peut en outre s'intéresser de plus près à tout autre secteur d'un portefeuille ministériel selon que les circonstances l'exigent. Les ministres devraient porter une attention particulière aux activités de leur portefeuille qui touchent ces responsabilités particulières ou qui intéressent autrement le Premier ministre.

### A.3. Le Conseil des ministres, le Cabinet et le gouverneur en conseil

Le *Conseil des ministres* se compose des ministres, des ministres d'État et des secrétaires d'État. Les ministres et les ministres d'État sont aussi membres du Cabinet, tandis que les secrétaires d'État ne le sont pas. Les membres du *Conseil des ministres* sont nommés par le Gouverneur général sur la recommandation du Premier ministre. Avant de prendre leurs responsabilités, ils sont assermentés à titre de conseillers privés par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet au cours d'une cérémonie présidée par le Gouverneur général. Ils prêtent alors le serment d'allégeance, le serment de membre du Conseil privé et, dans le cas des ministres, le serment d'office. Le serment de conseiller privé comprend l'engagement de maintenir les secrets du Cabinet. Les conseillers privés ont droit au titre d'« honorable » et ont droit de faire suivre leur nom des lettres « C.P. » à vie.

L'existence du Cabinet ne se fonde sur aucune loi, mais, dans la pratique, celui-ci est la tribune principale où l'on parvient, sous la direction du Premier ministre, à un consensus politique officiel sur les dossiers gouvernementaux.

L'expression *gouverneur en conseil* désigne le Cabinet agissant à titre juridique. Officiellement, il s'agit du Gouverneur général qui agit sur l'avis du Cabinet. Le Parlement attribue des pouvoirs non pas au Cabinet, ni aux ministres collectivement, mais plutôt au gouverneur en conseil.

### A.4. Les ministres et la loi

Les prescriptions juridiques font partie intégrante du cadre qui établit les pratiques quotidiennes et fixe les paramètres de la prise des décisions gouvernementales. Qu'ils agissent individuellement ou collectivement, le Premier ministre et les ministres le font en vertu d'autorisations parlementaires et dans les limites fixées par le Parlement. Toutes les activités du gouvernement doivent être légales; si un ministre a des doutes quant à la légalité de telle ou telle action, il doit demander conseil à son sous-ministre et obtenir un avis du ministère de la Justice. Les dispositions constitutionnelles ou lois suivantes influent sur les décisions et sur leur mise en œuvre :

- La *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Les *lois adoptées par le Parlement* (principalement les lois constitutives des ministères) créent les charges et les responsabilités des ministres, établissent les ministères qu'ils

dirigent et fournissent un cadre fondamental des pouvoirs, devoirs et fonctions dont les ministres doivent rendre compte.

- La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établit une fonction publique fédérale permanente, professionnelle et impartiale.
- La *Loi sur la gestion des finances publiques* régit pratiquement tous les aspects de la gestion gouvernementale par le truchement des pouvoirs de surveiller les ministères et autres organismes, qu'elle confie au Conseil du Trésor. Celui-ci est le comité du Cabinet chargé de gérer la fonction publique du Canada et d'approuver les dépenses des ministères et organismes de l'État. Bon nombre de ses décisions ont force de loi, ce qui limite le pouvoir discrétionnaire des ministres de gérer et de diriger leur ministère.
- La *Loi sur l'accès à l'information* confère au public un droit d'accès aux renseignements généraux figurant dans les documents de l'État. Selon le régime d'accès à l'information, le gouvernement peut seulement refuser de communiquer les documents dont la divulgation pourrait nuire à l'intérêt public. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels détenus par le gouvernement contre une divulgation non autorisée.
- La *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont d'autres lois importantes.



## Annexe B

### Le processus décisionnel du Cabinet

Le Cabinet est la tribune politique où les ministres dégagent un consensus et prennent des décisions. C'est là qu'ils soulèvent les considérations politiques et stratégiques qui touchent les mesures ministérielles et gouvernementales proposées. Après en être arrivés à un consensus, les ministres peuvent assumer leur responsabilité collective envers le Parlement. Nous examinerons ici les principaux aspects du processus décisionnel du Cabinet.

#### B.1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet

Les travaux du Cabinet sont assujettis à certaines règles fondamentales qui sont essentielles au maintien de la solidarité du Cabinet et de son efficacité.

Le Premier ministre *dirige* le processus décisionnel. Par l'entremise des réunions du Cabinet et de ses comités, il donne aux ministres la possibilité de concilier leurs divergences de vues. Le Premier ministre *organise* le processus décisionnel du Cabinet et de ses comités. De plus, il fixe le calendrier des travaux du Cabinet et choisit pour chacun des comités un président ou une présidente qui agira en son nom. Le Bureau du Conseil privé agit à titre de secrétariat du Cabinet et gère le processus décisionnel du Cabinet au nom du Premier ministre.

Le gouvernement de Cabinet fonctionne selon un processus de compromis et de consensus qui débouche sur une décision du Cabinet. Les questions dont le Cabinet et ses comités sont saisis ne sont pas mises aux voix. Le Premier ministre (ou le président du comité) demande plutôt s'il y a consensus après que les ministres ont exprimé leurs opinions. Le secrétariat du Cabinet au Bureau du Conseil privé consigne et communique la décision.

Les consultations entre les ministres concernés (ou entre leurs ministères) *doivent précéder* la présentation d'une proposition au Cabinet par le ministre responsable. Les discussions pendant les réunions du Cabinet ou de

ses comités sont axées sur les décisions à prendre et donnent aux ministres l'occasion de participer aux décisions et de les infléchir.

Les ministres ont le droit de demander à leurs collègues d'étudier les actions gouvernementales proposées dans leur sphère de responsabilité, sous réserve évidemment du programme de travail établi par le Premier ministre en fonction des priorités gouvernementales qu'il aura déterminées. Le programme de travail des comités du Cabinet est établi par les présidents au nom du Premier ministre.

Les délibérations et les décisions du Cabinet sont secrètes, au même titre que l'ordre du jour des réunions à venir. Le processus décisionnel collectif du Cabinet est depuis toujours protégé par la règle de la confidentialité, qui renforce la solidarité du Cabinet et la responsabilité ministérielle collective. Ce caractère confidentiel permet aux ministres d'exprimer franchement leurs points de vue avant la prise d'une décision finale. La confidentialité est d'ailleurs renforcée par le serment que prêtent les membres du Conseil privé et par la *Loi sur la protection de l'information*. Par conséquent, le Premier ministre s'attend à ce que les ministres annoncent les politiques seulement une fois que le Cabinet a pris les décisions pertinentes, en collaboration avec le Cabinet du Premier ministre.

Les travaux du Cabinet sont de grande envergure et il est parfois difficile de réaliser un consensus. Vu le peu de temps dont disposent les ministres et l'importance d'avoir des décisions claires pour le bon fonctionnement du gouvernement, ces travaux doivent être menés avec efficacité et selon des règles de base bien comprises et respectées. À cet égard, les délibérations du Cabinet n'ont pas pour objet de faire un premier exposé des dossiers à régler. Les sous-ministres doivent avoir déjà mis les autres ministères intéressés au courant, de sorte que les autres ministres puissent se préparer aux délibérations du Cabinet. En cas de divergence de vues entre les ministères directement intéressés par un dossier, celui-ci ne doit pas être soumis au Cabinet tant que les parties n'ont pas épuisé tous les moyens de s'entendre.

## **B.2. Le processus décisionnel et la procédure**

### **a) Les cadres**

Dans son ensemble, le processus décisionnel du Cabinet est guidé par certains grands énoncés des orientations et priorités gouvernementales ainsi que par les engagements électoraux. Le discours du Trône, que le Gouverneur général prononce au début de chaque nouvelle session, expose le programme parlementaire du gouvernement. Comme il traite des priorités globales du

gouvernement et du Premier ministre, il constitue le *cadre d'orientation* général de la nouvelle session.

Le ministre des Finances présente le budget annuel, qui contient le *cadre financier* approuvé par le Cabinet. Ce cadre s'inspire des recommandations formulées par le ministre des Finances après consultation du président du Conseil du Trésor et des présidents des comités du Cabinet. Le président du Conseil du Trésor dépose par la suite le Budget principal des dépenses.

Ces cadres donnent l'orientation générale du gouvernement en même temps qu'ils façonnent les travaux courants des comités du Cabinet et en sont l'aboutissement.

#### ***b) Le processus***

Le processus est enclenché lorsqu'une question est soulevée par un ministre dans un mémoire au Cabinet, un aide-mémoire ou lors d'entretiens aux réunions du Cabinet et de ses comités. Les documents à l'appui sont normalement distribués par le Bureau du Conseil privé à tous les ministres avant que le comité compétent du Cabinet en discute. Également, les ministres peuvent fournir à leurs collègues un bilan du développement ou de la mise en oeuvre d'initiatives clés au sein de leurs ministères.

Les décisions des comités, rédigées sous forme de rapports, doivent être confirmées par le Cabinet. Les rapports de décisions finales sont distribués à tous les ministres et sous-ministres pour que chacun y donne suite dans sa sphère de compétence. *Les annonces se font après que le Cabinet a pris sa décision et après l'approbation par le Conseil du Trésor de toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la décision.*

#### **B.3. Le programme législatif**

Le contenu du programme législatif du gouvernement est la responsabilité du Premier ministre, secondé par le leader du gouvernement à la Chambre et le leader du gouvernement au Sénat. Le Cabinet en fixe les grandes orientations. Le leader du gouvernement à la Chambre coordonne le processus de transposition des décisions stratégiques du Cabinet dans des projets de loi devant être déposés à la Chambre des communes.

La première étape de ce processus est l'approbation par le Cabinet de la politique proposée par un ministre. Le ministère de la Justice rédige ensuite un projet de loi destiné à refléter la décision du Cabinet. Les priorités de

rédaction sont établies par le leader du gouvernement à la Chambre. Celui-ci effectue un dernier examen du projet de loi avant qu'il ne soit approuvé par le Cabinet pour être présenté au Parlement sur sa recommandation<sup>13</sup>. Il a la latitude voulue pour établir les priorités concernant l'examen des différents projets de loi, quoique les discussions régulières des affaires de la Chambre aux réunions du Cabinet servent à orienter les travaux du gouvernement au Parlement. Il est secondé à cet égard par son propre personnel politique ainsi que par le Bureau du Conseil privé.

#### **B.4. Le Cabinet et ses comités**

Les comités du Cabinet sont un prolongement du Cabinet lui-même. C'est le Premier ministre qui met sur pied les comités permanents et provisoires (ou spéciaux), qui en choisit les membres, qui prescrit leur mode de fonctionnement et qui les modifie à volonté. Le Bureau du Conseil privé informe les ministres des décisions prises par le Premier ministre en ce qui concerne la structure et le fonctionnement des comités du Cabinet.

Actuellement, les délibérations des ministres se déroulent en majeure partie au sein des comités du Cabinet. Les présidents de ces comités agissent au nom du Premier ministre et avec ses pouvoirs, dont celui d'établir l'ordre du jour. Dans la plupart des cas, les décisions sont prises par les comités compétents, sous réserve de l'approbation du Cabinet. Ce mode de fonctionnement a pour but de régler le plus grand nombre de questions possible à l'étape de l'étude en comité afin d'alléger la charge de travail du Cabinet et de lui permettre de se concentrer sur les dossiers prioritaires et les grandes questions politiques.

Le Conseil du Trésor est établi par la loi à titre de comité du Conseil privé et bon nombre de ses décisions ont force exécutoire. Il peut faire fonction de comité du Cabinet chargé de la gestion de la fonction publique et des dépenses (aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Le Conseil du Trésor est l'employeur de la fonction publique et établit les lignes de conduite et les normes générales en matière d'administration, de gestion du personnel et de finances ainsi que de pratiques pour l'ensemble du gouvernement. De plus, il contrôle l'affectation des ressources financières aux ministères et aux programmes.

---

<sup>13</sup> Voir le document intitulé *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

Les ministres peuvent assister aux réunions de tous les comités du Cabinet, sauf à celles du Conseil du Trésor. Les secrétaires d'État peuvent être invités à accompagner leur ministre à certaines réunions du Cabinet ou de ses comités ou à le remplacer à des réunions de ceux-ci. Le Premier ministre peut établir d'autres exceptions. Les secrétaires parlementaires n'assistent pas aux réunions du Cabinet ou de ses comités puisqu'ils ne font pas partie du Conseil des ministres. Il en va de même pour le personnel politique des ministres. Les ministres que le Premier ministre désigne à titre de membres permanents des comités sont tenus d'assister régulièrement à leurs réunions. Si un ministre est dans l'impossibilité d'assister à une réunion, il peut communiquer son point de vue par écrit au président du comité.

Les réunions se déroulent de façon aussi informelle que possible, dans les deux langues officielles. La plupart des comités du Cabinet se réunissent à intervalles réguliers. Cette façon de procéder permet une planification efficace et évite les retards dans la prise des décisions. En tant que secrétariat du Cabinet, le Bureau du Conseil privé fournit au Cabinet et à ses comités le soutien nécessaire pour préparer et tenir leurs réunions. Il les organise, en diffuse les ordres du jour, voit à la distribution de documents, fournit des avis au président de chaque comité sur les points à l'ordre du jour, rédige les procès-verbaux et consigne les décisions du Cabinet. Un rapport de décision du Cabinet est un document confidentiel du Cabinet.

#### **B.5. Les décrets**

Certaines actions de l'exécutif exigent un processus plus officiel. Ainsi, les décrets sont des instruments juridiques pris par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi (ou, plus rarement, de la prérogative royale). Toute recommandation faite au gouverneur en conseil est signée par le ministre responsable. Seule la signature du Gouverneur général leur donne force de loi.

#### **B.6. Les mécanismes financiers**

Selon la Constitution, le gouvernement ne peut percevoir de recettes, dépenser des fonds ou emprunter de l'argent qu'avec l'autorisation du Parlement. C'est pourquoi tout projet de loi de finances doit émaner de la Chambre des communes, en sa qualité de gardienne des fonds publics. La Constitution prescrit en outre que les projets de loi de finances doivent être recommandés à la Chambre par le Gouverneur général, sous la forme d'une recommandation royale. Celle-ci garantit que le pouvoir exécutif a le contrôle des initiatives de perception de recettes et de dépense de fonds; les démarches pour l'obtenir sont faites par le leader du gouvernement à la Chambre.

Le Parlement exerce son autorité sur l'administration financière du gouvernement au moyen d'un ensemble d'instruments qui comprennent des lois habilitantes, comme les *lois de crédits*, des documents financiers comme le Budget principal des dépenses (parties I, II et III et Comptes publics) et le processus d'examen par la Chambre des communes, par le Sénat et par le vérificateur général<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Pour de plus amples renseignements, voir Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Chambre des communes, Ottawa, 2000, chapitre 18.

## Annexe C

### Les nominations

Les responsabilités principales du Premier ministre à l'égard des nominations sont les suivantes :

- *Approuver* les recommandations de nominations avant de les transmettre au gouverneur en conseil.
- Recommander au gouverneur en conseil *le traitement* de la plupart des personnes nommées à temps plein ou à temps partiel. À cet égard, le Premier ministre bénéficie de l'appui du Bureau du Conseil privé. Le traitement de certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil est établi par règlement ou autrement.

Les points suivants sont également des aspects importants du processus de nomination :

- Pour entamer le processus et trouver les candidats qui seront éventuellement nommés par le gouverneur en conseil, les postes à temps plein de durée déterminée sont, en général, affichés dans la *Gazette du Canada*.
- Les recommandations doivent tenir compte de critères comme la région d'origine et l'équité en matière d'emploi (afin d'assurer une meilleure représentation des femmes, des minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées).
- Les personnes nommées à un poste à temps plein doivent se conformer aux exigences du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. À cet égard, le Conseiller en éthique administre le Code et prodigue des conseils aux titulaires de charge publique et aux candidats à ces postes. Les titulaires à temps partiel sont assujettis aux principes du Code.

- Toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil sont assujetties, avant leur nomination, à une *vérification de sécurité et de leurs antécédents judiciaires*.
- La publication des *avis* de nomination est coordonnée par le Cabinet du Premier ministre, une fois qu'ils ont été approuvés par le Gouverneur général.
- Sauf dans le cas des nominations à la magistrature, les noms des personnes nommées par le gouverneur en conseil sont déposés à la Chambre des communes afin de permettre au comité permanent compétent de convoquer ces personnes et d'examiner leurs titres et qualités.

## **Annexe D**

### **Les documents du Cabinet et des ministères et les documents personnels**

Cette annexe décrit les quatre catégories de documents des ministres et les règles qui s'appliquent en matière d'accès aux documents lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'État quitte ses fonctions.

*Les documents du Cabinet* appartiennent au Premier ministre. La bonne marche du Cabinet et la confidentialité nécessaire à toute discussion au sein du Conseil des ministres dépendent en partie du traitement adéquat de ces documents. Pour cela, les ministres doivent veiller à ce que leurs mémoires au Cabinet et ceux de leurs collègues, les rapports des comités du Cabinet et les rapports de décision soient toujours sous la garde d'un membre de leur personnel ou d'un fonctionnaire autorisé ayant la cote de sécurité nécessaire. Les secrétaires d'État doivent observer le même protocole lorsqu'ils ont accès à de tels documents. Une fois qu'un dossier du Cabinet est réglé, les documents du Cabinet qui y sont reliés doivent être renvoyés au Bureau du Conseil privé. Les ministres sont tenus de confier à des membres de leur personnel la tâche précise de contrôler la circulation et le rangement des documents du Cabinet.

Certains documents du Cabinet clairement réservés aux ministres ne peuvent être consultés par le personnel exonéré et, dans certains cas, doivent demeurer dans la salle du Cabinet; ils portent alors une mention claire à cet effet. Il est interdit de photocopier les documents du Cabinet, de les soumettre au balayage électronique ou de les transmettre par télécopieur, et ils doivent être transportés dans un porte-documents sécuritaire.

*Les documents institutionnels* ont trait aux activités permanentes du ministère et des organismes connexes, et ils sont conservés dans des archives séparées. Ils ne peuvent être sortis de l'institution quand le ministre quitte ses fonctions ou change de portefeuille.

La catégorie des *documents ministériels* comprend les informations qui revêtent un caractère gouvernemental officiel et qui traitent de dossiers liés aux cabinets des ministres et des secrétaires d'État (il peut s'agir par exemple de discussions internes entre un ministre et son personnel exonéré au sujet de dossiers liés au portefeuille et qui n'ont pas été référés au ministère). La *Loi sur les Archives nationales du Canada* exige que le traitement de ces documents se fasse en consultation avec l'Archiviste national au moment où les ministres quittent leurs fonctions. Les documents sont généralement transférés aux Archives nationales du Canada.

Les *documents personnels et politiques*, c'est-à-dire ceux qui sont de nature plus politique qu'officielle, sont conservés dans des dossiers ministériels séparés que les ministres et les secrétaires d'État apportent généralement avec eux en quittant leurs fonctions. S'ils sont classés séparément des documents institutionnels, les documents personnels et politiques sont normalement soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, comme les documents ministériels.

Lorsqu'un ministre quitte ses fonctions, les documents du Cabinet sont renvoyés au Bureau du Conseil privé, les documents institutionnels restent au ministère et les documents ministériels sont traités en collaboration avec l'Archiviste national. Les ministres ne peuvent emporter que leurs documents personnels et politiques. Toutefois, ils utilisent souvent les services d'entreposage sécuritaire que leur offrent les Archives nationales pour protéger certains dossiers de nature délicate.

Les anciens Premiers ministres contrôlent l'accès aux documents du gouvernement qu'ils ont dirigé et à leurs documents politiques personnels. Les anciens ministres ont, par convention, un droit d'accès parallèle mais plus limité aux documents du Cabinet et, en général, aux dossiers ministériels dans lesquels ils sont intervenus et qui ont été préparés durant leur mandat.

Les anciens ministres qui veulent écrire pour relater leur expérience de ministre sont toujours tenus de respecter leur serment de conseiller privé et restent assujettis à la *Loi sur la protection de l'information*. Ils doivent également honorer leurs engagements envers les autres ministres et collègues. Pour éviter de divulguer des renseignements de nature confidentielle, les anciens ministres doivent demander au Bureau de l'accès à l'information du ministère d'autoriser l'utilisation de tout document ministériel. Ils doivent adresser toute question à cet égard au secrétaire du Cabinet.

Le secrétaire du Cabinet fournit des conseils sur toute question relative aux documents confidentiels du Cabinet et des ministres, y compris le droit

d'accès des anciens ministres et les demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant des documents confidentiels du Cabinet.